

DISCUSSION PAPER ON CONDITIONAL RELEASE SUPERVISION
STANDARDS

Conditional Release Supervision
Standards Project
Developmental Phase
October, 1987

Jointly Sponsored by:
The National Parole Board
and
The Correctional Service
of Canada

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
INTRODUCTION	1
SUMMARY OF CONSULTATION ISSUES AND OPTIONS	2
PART A. BACKGROUND; CONTEXT OF THE PROJECT, AND THE NEED FOR STANDARDS	6
PART B. ASSUMPTIONS, OBJECTIVES AND PRINCIPLES	9
PART C. MAJOR DIRECTIONS FOR SUPERVISION STANDARDS	13
PART D. KEY ISSUES IN THE DEVELOPMENT OF SUPERVISION STANDARDS	15
1. STANDARDS AND AGENCY AUTONOMY	15
2. STANDARDS FOR SPECIAL OFFENDER GROUPS	16
3. MINIMUM STANDARDS VS. STANDARDS OF EXCELLENCE	18
4. STANDARDS ON THE QUALITY OF SUPERVISION	23
5. OVER-RIDE OF STANDARDS	27
6. SPECIFIC AREAS IN STANDARDS	29
A. FREQUENCY OF CONTACT STANDARDS	29
B. COLLATERAL CONTACTS AND HOME VISITS	32
C. GATHERING AND SHARING OF INFORMATION	33
D. 24-HOUR AVAILABILITY	34
E. POLICE LIAISON	35
F. THE USE OF VOLUNTEERS IN SUPERVISION	36
G. SELECTION AND TRAINING OF SUPERVISORS	36
H. THE SUPERVISOR'S BROKERAGE ROLE	38
I. CASE CONFERENCING AND QUARTERLY REPORTS	39
J. CRITERIA FOR SUSPENSION	40
PART E. CONCLUSION	41
APPENDIX A. CSC AND NPB MISSION STATEMENTS	

INTRODUCTION

In January, 1987, the Commissioner of Corrections and the Chairman of the National Parole Board undertook a major review of the standards which govern the community supervision of offenders who are released under the authority of the National Parole Board. This includes the supervision of released federal offenders by officers of the Correctional Service of Canada (CSC), by provincial officers under federal-provincial contracts, and by voluntary sector workers under contract with CSC. Also covered under the scope of this project is the supervision of provincial offenders released by the National Parole Board in the seven provinces which do not have their own parole authority.

This Discussion Paper is the basis for written consultations which will take place over the next several months with interested groups and individuals all across Canada. It follows the release, in June 1987, of the Report of a workshop held in March, 1987, involving representatives from the federal, provincial and private sector in corrections in Canada. Also released at that time was a paper by John Olver, of the University of Guelph, written under contract with the CSC, covering the literature on parole supervision and comparing some of the existing models of parole supervision standards.

You are invited to respond in writing to this Paper by December 31, 1987, at the address given below. We are also hoping to hold a limited number of workshops based on this Discussion Paper in January of 1988. After receiving your feedback, the Project Team will attempt to draft standards for supervision, which will then form the basis for in-person consultations in the Spring of 1988.

If you have any questions or comments about this process, or for additional copies of this Discussion Paper or the other reports referred to above, contact:

John Lawrence, Project Team Leader
Correctional Service of Canada
40 Baker Street, Suite 101
Guelph, Ontario
N1H 4G1
(519) 821-2250

SUMMARY OF CONSULTATION ISSUES AND OPTIONS

The following is a listing of the questions posed in this Discussion Paper about standards in the area of conditional release supervision, as well as a summary of the options and tentative conclusions or preferred positions adopted by the Project Team. It is offered as a guide and a quick reference for those who would like to respond to the issues.

Issue 1. How can we strike a balance between CSC's and NPB's need to be assured of quality supervision, on the one hand, and the need to preserve the independence and autonomy of the agency or organization, on the other? Is it necessary to have all contracting agencies and provinces agree to a single set of standards, or would it be sufficient for the Ministry to articulate its own standards and simply ensure that the contracting agencies' internal standards and practices meet our needs?

The Project Team's tentative conclusion is that there is no need to have every jurisdiction and private agency in the country agree on a single set of standards; the Ministry's only real need is to identify clearly the standards which should govern the supervision of offenders released by NPB. By definition, standards must be met, but they will not threaten the autonomy of contracting agencies by prescribing how they should operate or how they should be organized and managed.

Issue 2. Should there be special standards for special offender groups (Natives, women, offenders in rural areas)?

Option 2A. No special standards for special offender sub-groups; special needs of individual offenders are identified and addressed through the case plan.

Option 2B. (Project Team's preferred option) Standards indicate the needs areas which must be addressed in the assessment of offenders and the execution of the case plan.

Option 2C. Standards indicate both the needs areas which must be addressed in the plan, and the way in which the service should be delivered.

Issue 3. Should supervision standards set the "minimum" standard or "standards of excellence"?

Option 3A. Minimum standards which are clear, easily measurable, and readily attainable for all or most agencies.

Option 3B. Standards of excellence which are more qualitative, challenging, and cannot necessarily all be met at all times.

Option 3C. (Project Team's preferred option) Standards which establish minimum mandatory requirements which are essential to meet, and articulate objectives, principles and ideals which are desirable to meet.

Issue 4. What is the best way to articulate standards concerning the quality or content of supervision?

Option 4A. The standards articulate objectives and principles only concerning the content of supervision.

Option 4B. The standards articulate objectives, principles, and the essential elements of good supervision, without specifying how these should be carried out.

Option 4C. (Project Team's preferred option) The standards articulate objectives, principles, and the essential elements of good supervision, and specify certain requirements as to how these elements should be carried out.

Issue 5. Should there be explicit authority for making an exception to a standard in certain circumstances?

Option 5A. No authority; the standards are written in such a way as to allow for discretion in every element of supervision which necessarily requires the exercise of discretion, and those standards which allow no discretion do so deliberately.

Option 5B. Authority is set by NPB at the time of the releasing decision, and after the offender has been released to the community authority can only be given by a member of the NPB.

Option 5C. Occasional exceptions to a standard may occur on the authority of NPB or of a CSC section supervisor, District Director, or Area Manager, or their equivalents in the provincial and private sectors. Shortfalls in meeting the standard which would constitute an ongoing or substantive and significant change in the supervision plan, as discussed at the release hearing, would only be possible at the authority of the NPB.

Option 5D. As in Option 5B, but after the offender has been under supervision for six months, the authority for making exceptions to a standard would also rest with the CSC section supervisors, District Directors, and Area Managers.

Issue 6. How should the standards handle certain specific areas which are critical to supervision?

Issue 6A. Frequency-of-contact (FOC) standards.

Option 6A.1. Eliminate all FOC standards and rely on the quality control standards for supervision (as discussed in Issue 4).

Option 6A.2. (Project Team's preferred option) Retain FOC standards, but an offender's categorization into supervision categories would be done through an individualized assessment of his risk and needs.

Option 6A.3. Retain FOC standards only for the first six to twelve months of supervision.

Option 6A.4. Status quo.

Issue 6B. What should standards say about collateral contacts and home and community visits? Do you agree that supervision standards should require contacting the offender in the community and contacting other persons who know the offender in that setting as well? If so, should the standards specify how often? or specify that community contacts are preferable to or should be more common than office interviews?

Issue 6C. Gathering and Sharing of Information. Should supervision standards make reference to the quality and sharing of information about offenders? If so, how might such a standard read? Should it state the form in which information should be available to contracting agencies (i.e., summary form only, by copy of full file, full file except where the original source of the information objects, etc.)?

Issue 6D. Twenty-four-hour availability. Should standards deal with this issue? If so, should they mention the use of pagers, hours of work after 6 p.m., split shifts, duty officers, or weekend telephone numbers?

Issue 6E. Police Liaison. Should standards specify the requirements which make up proper police liaison, such as notification of initial parole status and changes in conditions, or advising police of the outcomes of suspensions? Should police be informed of all breaches of parole conditions?

Issue 6F. The Use of Volunteers in Supervision. Should standards require that volunteers go through a careful selection and training process before working with an offender? What limits, if any, should be placed on the role which a volunteer should and should not play (e.g., should not be used as a substitute for the supervisor's surveillance and counselling role)?

Issue 6G. Selection and Training of Supervisors. What should standards say about the selection and training of staff? Should they refer to general educational requirements and related experience, or be more specific about the required induction standards? Should reference to training include specification of its duration and subject matter? If any on-the-job training is provided, should standards address that as insufficient? Should standards provide for a probationary period sufficient to test the individual's suitability on the job? Should annual refresher training be mandated in standards?

Issue 6H. The Parole Officer's Brokerage Role. How should standards deal with the brokerage role? Should they, for example, require the supervisor to seek out and make effective use of community resources? to facilitate the development of resources which are not immediately available? to identify resources which should be evaluated as to their effectiveness?

Issue 6I. Case Conferencing and Quarterly Reports. Should standards require proactive case conferencing, and if so, in what detail (content, frequency)? Could the notes from case conferences replace Quarterly Reports except for specified cases? Should standards specify the occasions on which special reports to CSC and NPB must be made (transfer of supervision, apparent change in risk, etc.)?

Issue 6J. Criteria for Suspension. Should standards go more deeply into suspension policy and procedures? Perhaps by specifying an overall decision rule (such as whether the offender's risk can no longer be managed in the community) as well as the persons to whom the authority to suspend can and cannot be delegated?

PART A. BACKGROUND: CONTEXT OF THE PROJECT, AND THE NEED FOR STANDARDS

Goal Statement

The purpose of this project is to develop conditional release supervision standards for the use of all federal, provincial and private sector organizations responsible for the supervision of offenders released by the National Parole Board. The standards will, when implemented, contribute to the protection of society and promote law-abiding behaviour by conditionally released offenders.

Impetus for the Project

Several factors contributed to the decision to undertake this project to review, update and revise the federal standards governing community supervision of offenders. Two of these are particularly worth noting.

First, the existing standards, which are contained in the CSC's Commissioner's Directives, the CSC Case Management Manual, give little or no real direction as to the content or quality of the supervision which is expected, but rather concentrate largely on procedural matters. In particular, some of the requirements governing periodic reporting on individual cases are now considered to be too rigid and exacting. In addition, the "Operational Principles of Supervision" which were devised by CSC and NPB jointly, appear in the Administrative Agreement between NPB and CSC, but are on a very general level. A need is now felt to review these standards and have them reflect what it is we truly wish and expect from a high quality community service.

Second, private sector and provincial workers have increasingly become involved in the delivery of community supervision in the past few years. The province of Alberta now supervises, through a contractual arrangement, all federal offenders released to Alberta. In future, more federal-provincial arrangements of this type may arise, and the private sector's share of the community supervision workload may continue to increase. It is therefore becoming increasingly important for federal correctional agencies to be clear about their expectations regarding community supervision carried out both by federal employees and by others. Equally important, federal correctional agencies need to ensure that they do not impose unnecessary, arbitrary or unequal requirements on parole supervisors, be they federal, provincial or voluntary sector workers.

The Use and Impact of Standards

For CSC, standards are a statement of the objectives and essential requirements for this important component of correctional programming. They form the basis for a series of management activities related to the supervision program, including resourcing, hiring, evaluation and monitoring. They should ideally guide decisions about sub-programs and activities like the purchase of service for offenders in the community.

For NPB, standards are the means by which the releasing authority is assured that a prescribed level of supervision will be consistently applied across the country, for offenders released under its jurisdiction. It is essential for NPB, as the releasing authority, to know in advance what to expect from supervision, since its releasing decisions are based largely on an assessment of the offender's risk, and on judgments about whether any risks can be managed in the community, through supervision-related activities.

For parole supervisors employed by CSC, the voluntary sector, or the provinces, standards are a statement of their professional mission, as well as a statement of certain essential expectations related to their day-to-day activities. They are a set of requirements which parole supervisors can expect will form the basis for formal monitoring, evaluation and audit of their performance, a framework for accountability.

For the offender, standards offer benefits as well, by (ideally, at least) clearly articulating for them the expectations and requirements placed on them while under supervision, as well as ensuring a certain measure of consistency in treatment and opportunities.

For the public, standards offer a measure of reassurance about the level of supervision which the offender will receive and about the commitment which the agency makes to provide a certain level of service.

A Note about Resourcing and Audit

As suggested above, questions of resourcing and audit are necessarily implied in the setting of standards. Depending on what is required in a given set of standards, the cost of living up to them could be very high, or it could be relatively low. Then again, standards will determine the substantive basis for audit: if standards require only that a parole officer conduct surveillance on and suspend offenders as needed, that alone will

form the basis for monitoring and auditing of the parole officer's performance. Standards do not, however, dictate the form of the audit, such as by whom and how often audits will be done.

While this Project must remain cognizant of the resources realistically available for community supervision of offenders, and of the fact that standards will form the basis for audit, it is beyond the scope of this Project to address directly questions related to the adequacy of current or future resourcing, or questions related to the form of audits. There are currently separate projects being conducted within the Ministry of the Solicitor General related to these two important issues. In proposing a new set of standards, this Project must take note of these collateral exercises and the constraints they must grapple with, but we will not directly address these questions.

Previous Work and External Constraints

A great deal of valuable work has been done in the past on standards for community supervision. In particular, the Canadian Criminal Justice Association's (CCJA) standards in this area were the product of a lengthy consultation involving representatives from all major constituencies in Canadian corrections. This work will inform much of our own work.

Certain other constraints must be kept in mind during the course of this Project. Perhaps the most obvious is Section 15(1) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which states that "every individual is equal before and under the law and has the rights to the equal protections and benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability". Although the implications of this Section for this Project are by no means clear, it does seem to be clear that we must remain sensitive to the need to ensure that any differences in the treatment of offenders released by the National Parole Board, and in particular their supervision by a variety of federal, provincial and private sector workers, must be based on reasonable and defensible grounds.

PART B. ASSUMPTIONS, OBJECTIVES AND PRINCIPLES

In this section, we will delineate the assumptions and principles which the Project Team has to date concluded must inform our work. In Part C the reader will find certain other conclusions which we have reached about more specific issues related to standards. Here, we deal just with broad parameters.

ASSUMPTIONS

First, as suggested in Part A, we assume that the purpose of standards is to define our expectations regarding supervision by setting measurable indicators of expected performance. Standards should reflect our vision of the quality, philosophy, purpose and principles of supervision. Standards should provide a basis for CSC and NPB to determine whether its supervision needs are being met, either by CSC employees or by others.

Second, standards must reflect and be compatible with the Mission Statements of both CSC and NPB.

Third, standards should be attainable. Although they should reflect our pursuit of excellence in supervision, there is no value and no sense in a set of standards which cannot be met.

Fourth, and by implication of the third assumption, resources must be provided and available to carry out the standards.

Fifth, standards should be clear, simple, understandable, and as few in number as is reasonably necessary to meet their objectives.

Sixth, standards should reflect procedural requirements (e.g., reporting requirements, deadlines to be met), but only to the extent necessary for mutual understanding of what is required at essential stages.

OBJECTIVES

As our first assumption suggests, it would be impossible to establish a set of standards for community supervision without having a fairly clear idea of its purpose. To some extent, the purpose of supervision is dictated by the CSC and NPB Mission Statements. The Mission Statements alone do not provide sufficient guidance specific to community supervision. (See Appendix A for the text of the Mission Statements.)

Currently, Commissioner's Directives give the following objective for parole supervision:

"To help offenders become law-abiding community members by ensuring appropriate control and providing them with assistance and services so as to minimize the risk of their committing new offences."

This statement of the purpose of supervision encompasses the following concepts: that the ultimate aim is to prevent further criminal acts, that assistance and control are component activities, and that the offender himself must contribute to the process if it is to be truly successful (thus, we "help offenders to become law-abiding", but cannot achieve this end without their cooperation).

The statement also recognizes that supervision must involve an assessment of the offender's risk and needs, and a means to respond to them. This should include informing the releasing authority of any apparent worsening of the offender's risk, and/or of the parole officer's assessment that the offender's risk can no longer be managed safely in the community.

PRINCIPLES

Flowing directly from our assumptions and statement of objectives, the project team has deduced the following principles pertaining to standards for supervision as well as supervision itself.

First, standards should recognize the value of sound casework judgment and allow for the exercise of discretion by the parole officer.

Second, standards should reflect a high degree of professionalism in the carrying out of a parole supervisor's duties, and by implication they should reflect a high professional standard for the selection and training of supervisors. (This is not to say, however, that we do not recognize the value of volunteers in supervision - more about volunteer workers in part C.)

Third, standards should require the creation of a case plan (plan of supervision) against which progress in reaching achievable goals in the case can be followed. That is, good casework and sound management principles, such as setting and sticking to realistic goals, must go hand in hand.

Fourth, standards should require the releasing authority, the offender and the supervising agent to be given a clear understanding of the supervision (assistance and control) to which an offender will be subject if and when he is released.

Fifth, (and related to the third and fourth), the offender should be consulted initially and on an ongoing basis about the goals of the supervision plan, and should ideally feel some ownership with it.

Sixth, the supervision given offenders should be commensurate with the risk and needs they present. Necessarily, therefore, not all offenders will receive the same control and assistance. Standards should require the use of classification tools to assist the parole officer in assessing the offender's risk and needs.

Seventh, standards should reflect the fact that different approaches are required for different offenders.

Eighth, supervisors cannot "do it all" - meet all of the offender's needs by themselves. Brokerage and community development are therefore recognized as integral parts of the supervision role. Community services should be regularly surveyed and identified, and plans formulated to try to fill gaps in needed service.

Ninth, it is essential that all workers who will be affected by the standards receive training in them.

The Philosophy of Community Supervision

Following on the Project Team's views about the objectives and principles of supervision, we wish to say a brief additional word about our "vision" of community corrections.

First, we favour an "active supervision" approach - not a passive or "opportunities" approach - which marries the three fundamental techniques of treatment, control and service. Active supervision is based on social learning theory, which stresses the client as the necessary focus for interaction, but only within an environment which includes definite interventions and interaction techniques designed to influence behaviour as it relates to criminal activity. The main techniques to be used are directive authority, anti-criminal modelling, problem-solving with a concrete focus, and the use of community resources and services to assist in the problem-solving process.

Second, supervision is necessarily differential in approach; not all offenders are alike, and they should not be supervised as if they were. The main tool of differential supervision is an effective classification system which guides the assessment of risk and needs, and the consequent assignment of clients to program models which best suit them. Classification is a

multi-purpose correctional tool which does not cease to be useful as soon as the offender is assessed; it guides placement, standards for supervision, and information and administrative functions like audit. However, classification is simply a tool, and not the substance, of supervision. Classification tools must constantly be tested against the population in question, and updated as needed.

Promising treatment models exist, but they do not always lie within traditional correctional practices, nor constitute a clearly understood body of professional expertise. It is hoped that the present exercise, of trying to establish workable standards in supervision, will actually help to promote a professional cadre and expertise in community corrections - rather than inhibit these important goals.

PART C. MAJOR DIRECTIONS FOR SUPERVISION STANDARDS

The past several years have seen a number of different vogues in standards for various correctional activities. In this section, we will review three different overall "models" for standards, which tend to drive one's views of how the more specific questions in standards should be answered. (These more specific issues are covered in Part D.) In delineating three general models for standards, we hope to focus the later discussion more clearly.

Model A.

Model A for supervision standards would see standards as consisting essentially of a statement of the objectives and principles of supervision. Thus, standards would be few in number, and would consist of statements such as "The supervisor shall assist the offender to remain crime-free and to address his needs by providing assistance and services, and by facilitating his/her utilization of services available in the community."

This model is based on concepts of discretion and professional expertise of the parole supervisor. It embodies a high degree of trust in the supervising agency's ability to deliver a good quality service. Under this model, monitoring and audit would involve a great deal of interpretation on the part of the auditor of what is meant by "addressing the offender's needs", "providing services", and so on.

This model can be found, in the Canadian context, in such documents as the 1985 Administrative Agreement between CSC and NPB, which refers to these standards as "operational principles".

Model B.

Model B would be essentially the converse of Model A. Rather than concentrating on the overall purpose and principles of supervision, this model would concentrate on ensuring that certain non-reducible requirements were spelled out and implemented. The model would lead to such statements as "The supervisor shall see the offender at least once every three weeks for the first six months after release" and "Every violation of a special condition shall be reported immediately to NPB."

This model thus is based on a lesser degree of trust in the discretion and judgment of supervisors, and yields less of a sense of the "mission" of supervision. Under this model, audit and monitoring is a fairly straightforward matter of checking performance against requirements which do not need much interpretation. However, the audit process requires detailed record-keeping on the part of the supervisor, to document the fulfillment of the standards.

Examples of this kind of standard are found in the American Correctional Association Commission on Accreditation's standards.

Model C.

Under this model, statements of objectives would be amplified by standards which give some guidance as to how the objective would be fulfilled. Standards specifying minimum requirements would be present only to the extent considered absolutely necessary. Thus, this model represents something of a middle ground between the other two. Examples of such standards might be "The offender is expected to make measurable progress on attainable goals specified in the case plan," or "The supervisor holds regular case conferences with his/her supervisor in order to discuss case progress."

Audit and monitoring under this model would involve less interpretation on the part of the audit team of the meaning and intent of the standards than would be present under Model A, but more than under Model B. Audit would focus on the extent to which progress is made in the case, and the extent to which certain minimum requirements are fulfilled.

This model is the Project Team's preferred model as of now.

Discussion

It is hoped that these models will assist the reader in answering the specific questions about standards which are posed in the next Part of this paper. Certain responses to these questions tend to follow from one's choice of an overall model, although individual variations are to some extent expected.

In the following Part, the reader will also find some issues related to one's overall model reflected in the discussion, especially in questions 3 and 4.

PART D. KEY ISSUES IN SUPERVISION STANDARDS

In the following section we will review the issues which are central to the development of standards governing the supervision of offenders. With issues where it makes sense to do so, the Project Team will delineate various options for approaching the issue, and in some cases will indicate its preferred option and even suggest possible wording for a standard. This is not to say that the Project Team is not open to alternative ideas. Rather, the Project Team wishes to be as clear and as focussed as possible in the ideas presented in this Paper, in order to generate useful discussion.

Issue 1. How can we strike a balance between CSC's and NPB's need to be assured of quality supervision, on the one hand, and the need to preserve the independence and autonomy of the agency or organization it contracts with, on the other?

The Project Team is sensitive to the need to reassure private and provincial agencies that their independence from the Ministry of the Solicitor General, and their organizational and professional integrity, will be preserved as much as possible. The Ministry has no interest in interfering with the conduct of outside organizations, nor imposing unnecessary and inappropriate requirements upon them. Standards for supervision are in no way intended to dictate to such agencies how they should run their organizations, be organized or be managed, other than in respect of case management. The Ministry's key requirement, from which all secondary requirements flow, is to ensure that it receives the kind of community supervision of its offenders which it deems necessary. No superfluous requirements will be imposed.

It is hoped that agencies will agree with the statement of supervision philosophy stated at the end of Part B, and in so agreeing, will be able to make an informed decision about whether or not to provide the service on contract. Necessarily, any contract will involve specification of the service to be delivered, and in that sense will affect the contractor's "autonomy" to deliver a service without meeting specified parameters. As part of its accountability to taxpayers, the CSC in particular must ensure that public monies achieve the desired result. This will necessarily imply the setting of standards governing the service purchased, and some form of evaluation or audit against those standards. Any agency which conducts supervision for the Ministry must be prepared to adhere to the standards which are established for supervision.

The Project Team wishes to reassure potential and actual contractors that, while we consider it essential that contractors agree to adhere to standards for service delivery, we also consider it essential that standards reflect only those requirements which are necessary.

Perhaps the question of standards vis-a-vis the independence of agencies outside the Ministry of the Solicitor General comes down to a more practical question: Is it necessary to have all contracting agencies and provinces agree to a single set of standards, or would it be sufficient for the Ministry to articulate its own standards and simply ensure that contracting agencies' internal standards and practices are consistent with and do not contradict those of the Ministry?

The Project Team believes that the answer to this question must clearly be that there is of course no need to have every jurisdiction and private agency in the country agree on a single set of standards governing conditional release supervision. Most such agencies have established their own standards and it would be foolish to ask them to abandon one set of standards in favour of another, when the Ministry's only real need is to identify clearly the standards which should govern the supervision of offenders released by NPB, and to ensure that these are adhered to.

Both the Ministry standards and, where appropriate, the contracting agency's own standards can be incorporated into the contract for the supervision of offenders released by NPB. This might be particularly applicable where, for example, an agency became involved in supervising a significant number of special needs or special profile offenders, or where an agency offered a special program; here it would make sense for the agency's own standards governing those activities to be incorporated separately into the contract.

Issue 2. Should there be special standards for special offender groups (Natives, women, offenders in rural areas)?

One of the problems with standards in the past has been their over-generalization: they required that all offenders be treated the same, with some exceptions relating to the time which the offender has served under supervision.

This ignores the obvious reality that offenders' risk or treatment needs are very different. In the setting of standards and in the supervision of offenders, the need for differential treatment and intervention with different offenders is often

overlooked. Nothing will work for all! In order to be successful, community supervision must match offender needs to program options, be multi-faceted and involve multiple modalities. Necessarily, different offenders will and should be handled differently.

But does the need to treat different offenders differently imply that standards should go so far as to specify particular requirements respecting the supervision of identifiable sub-groups of offenders?

This perhaps is a question which arises mostly in connection with identifiable "minorities" in corrections, such as the female offender and the Native offender. Women leaving penitentiary, more often than men, have needs relating to child care, for example, and the life skills needed to cope with that. Native offenders may have particular spirituality needs and acute needs in employment and substance abuse areas. But one could also envisage standards relating to how to run sexual dysfunction programs and anger control programs.

There appear to be three general options regarding standards for special offender sub-groups.

Option 2A. No special standards for special offender sub-groups; special needs of individual offenders are identified and addressed through the case plan.

Under this option, although we recognize the need for differential intervention, it is also recognized that there are no hard and fast rules about how to intervene, or at least none that we can be sure, from extensive evaluative studies, are effective.

Option 2B. Standards indicate the needs areas which must be addressed in the assessment of offenders and the execution of the supervision plan.

Under this option, the standards would merely require the supervising agency to provide that certain needs areas, which are listed in the standards, be met if they are connected to an offender's criminal activities. The standard does not indicate anything of how the needs should be met. They could, for example, be met through direct delivery of service or through referral or purchase of service. Perhaps the standard would have to indicate that certain programs or services be provided "only where numbers warrant", in order to meet concerns about offenders living in less populated areas and other problems with service availability.

Option 2C. Standards indicate both the needs areas which must be addressed in the plan, and the way in which the service should be delivered.

As noted above, agencies which have developed a specialization with certain offender types or intervention strategies might develop standards on working with these special cases. Under this option, standards might go so far as to suggest a highly directive or non-directive approach with certain offender types, or might specify a maximum worker-to-offender ratio for the program.

These types of standards would presumably be specific to certain offender sub-groups and would be used either where CSC and NPB wish to ensure that a certain type of program is available, or where both CSC and the supervising agency wish to establish a special rate of payment for a highly specific program. It is difficult to imagine the length of a set of standards which established intervention guidelines for every type of offender!

The Project Team's preferred option is Option 2B. This option would leave the supervisor with the discretion to decide which elements belong in the supervision plan, but would mandate him/her to consider certain needs areas before finalizing the plan. The manner in which the plan is carried out, too, is left to the supervisor and his/her manager or section supervisor to decide through case conferencing, within certain limits established by other constraints.

Issue 3. Should supervision standards set the "minimum" standard or "standards of excellence"?

The question of excellence or quality inevitably arises in the question of standards. The Concise Oxford Dictionary offers, among others, the following definitions of a standard:

"Weight or measure to which others conform or by which the accuracy or quality of others is judged" ...

"Degree of excellence ... required for a particular purpose" ...

Most would agree that standards in the field of social service are generally introduced in order to seek and promote a degree of excellence and quality. However, minimum standards or standards produced by commissions on accreditation such as the American Correctional Association (ACA) are often criticized because they are primarily procedural or structural in nature

and because they do not offer the prescription to a level of excellence which most organizations would like to achieve. At the same time, most correctional agencies are not prepared to abandon minimum, mandatory or essential standards which help to ensure a basic or guaranteed level of service.

One of the principles articulated earlier about standard-setting is that standards should be clear, simple, understandable, measurable and attainable. We also stated, on the other hand, that they should reflect a high degree of professionalism, should allow for the exercise of discretion, and should be directed towards a clear purpose or mission. The expectations and requirements for the organization, for managers, for parole supervisors and for offenders should be clearly articulated, monitored, audited and evaluated. A tall order!

Reference to a recent Canadian experience in the development of correctional standards, by the CCJA (Canadian Criminal Justice Association) illustrates the different views on standards of quality. The CCJA standards were written to reflect the preference by most parties involved in their drafting that standards should be objective and should provide fairly readily for assessment of an agency's performance on them, and should not attempt to deal with elements of quality or content in supervision, which would be difficult and expensive to meet and which would require subjective judgment in their measurement.

Now, several years after the development of the CCJA standards, there is an increased interest in trying to develop workable standards which can accomplish what was then felt to be an impossible goal. Ironically, the question of cost in current times of restraint is more critical than it was a few years ago when the CCJA standards were being written.

This fundamental question of "minimum" standards and "standards of excellence" is still very much an open one, however. The principal options appear to be:

Option 3A. Minimum standards which are clear, easily measurable, and readily attainable for all or most agencies.

Minimum standards clearly meet the requirement of being precise, concrete and measurable. They are particularly amenable to the identification of the amount of and procedure whereby a level of care is provided. Frequency-of-contact standards are a good example of minimum standards in supervision.

The ACA standards, too, are primarily structural in nature, and collectively provide a sort of framework whereby correctional goals could be accomplished. For the most part, the ACA standards are clear and measurable; they cover administrative, personnel, financial and management areas as well as the actual business of supervision itself.

These are some examples of standards which are clear, leave little room for interpretation, and do not attempt to make prescriptions about the quality of supervision and the content of reports:

"Supervision services are available 24 hours a day"
(ACA)

"The parole service utilizes a method of classification which delineates the level of supervision to which parolees are assigned" (CCJA)

"A supervision plan is recorded in the parolee's file within four weeks of the coming into force of an order for supervision. The plan includes, at a minimum:

- A. The frequency of anticipated contact with the parolee (if not specified in the order)
 - B. An assessment of the parolee's ability to continue to meet the obligations of the parole order
 - C. A further assesment of the level of risk of illegal acts
 - D. An assessment of the personal and social needs which, if met, will assist the parolee to meet the obligations of the order for supervision."
- (CCJA)

The advantages of Option A are several. It would most likely be acceptable to all provinces and agencies. It would provide for a basic, essential level of service which would not limit the possibilities for going further. It would make the determination of resource requirements fairly straightforward. Monitoring, audit and evaluation would be made easy by reason of the clarity and measurability of the criteria and activities.

The disadvantages are also several. Minimum standards alone have a tendency to become "maximums", as individuals and organizations find the "lowest common denominator". In times of restraint, they are seen as an acceptable level of service and thereby discourage the search for better methods or practices. They do not allow for much flexibility or discretion in their application, which has the effect of dampening professionalism and pride in the service being provided. The auditing and

evaluation of minimum standards encourages a checklist approach to the task and focuses primarily on factors which can be quantified, such as the number (not content) of supervision contacts, or the extent of recording and reporting. Many people would argue that the kinds of minimum standards cited above are not the kind of standard we should be after at all, but rather are more in the nature of things which are done with the intent of achieving a broader goal; this goal or goals are, in effect, what standards should address.

Option 3B. Standards of Excellence which are more qualitative, challenging, and cannot necessarily be met at all times.

If minimum standards meet Don Storch's (1987) definition, as discussed at the seminar in Hull in March, 1987, of "structural" standards which promote "good facilities", standards of excellence are more likely to be addressed towards "good practices" and "good results". Professions like medicine and social work usually favour process standards which address such areas as the nature of relationships, the process and content of interviews, and preferred theoretical models. These standards are hard to write, more difficult to monitor, and demand the observation, recording and assessment of relationships between those who receive and deliver services. Standards which specify results to be achieved may be fairly easily written, drawing on recidivism measures and on intermediate measures (such as getting a parolee to cut down his drinking), but also demand a complex monitoring method in order to assess fairly what is a reasonable measure of progress on an attainable supervision goal.

This Option has the advantage of offering a challenge to all participating organizations to evaluate their current practice. It would be an opportunity to determine what works best and to commit time and resources to the development of better practices. The ultimate goal of excellence would be reflected in an attitude of professionalism and commitment to the mission of the organization.

The disadvantages of this Option are that it could waste effort on a standard which might provide little measurable basis for assessment. The implicit assumption that minimum standards are not needed would be severely tested. The resultant standards might suffer from vagueness and lack of clarity.

Option 3C. Middle ground: standards which establish minimum mandatory requirements which are essential to meet, and which articulate objectives, principles and ideals which are desirable to meet.

Under this Option, it is recognized that there are certain essential, basic, non-negotiable dimensions of supervision which must not be violated and are therefore mandatory. These represent the bare minimum to expect: that an offender's disappearance or violation of a "special condition" must be reported, for example. These minimum requirements, and other requirements which are not of a minimal nature but are essential to fulfill, form the essential standards.

However, in recognition of the higher objectives of supervision, under this Option there would also be a second order of standards, encompassing objectives, principles and ideals which are not easily met by all agencies, and not easily translated into objective, measurable criteria. These guidelines would be seen as desirable (as compared to essential) to achieve, and indeed could probably not be achieved in all cases. However, they represent the agency's statement of excellence, to which it will strive. During the audit process, all essential standards must be met, and an assessment is made of the extent to which the agency is making progress towards meeting desirable standards. The Ministry's goal would ultimately be to see all CSC parole supervision offices and all contracting agencies meet both essential and desirable standards, but the Project Team does not foresee a rigid timetable for achieving this end.

The advantage of this Option is that it both ensures that the basics get done and supports the achievement of higher goals and better practices. It states that while certain minimum standards are still needed, these should not restrain the organization from seeking to achieve a higher order of creativity and quality. It permits flexibility and discretion. It makes the essential clear and the ideal visible.

The disadvantage is that the ideal will be ignored because it is not a standard as such - in the sense that its achievement would be seen only as "desirable", at least in the short term - and is subject to wide interpretation. Progress in achieving the ideal might therefore be slow or non-existent. The irksomeness of the minimum standards could actually promote a tendency to seek the lowest common denominator.

The Project Team's preferred option is 3C. It seems to strike the best balance between practicality and the need to constantly improve. It also leaves professional supervisors with a clear sense of the ultimate mission of the service, and best meets the test of being "a shield as well as a sword".

Issue 4. What is the best way to articulate standards concerning the quality or content of supervision?

This question flows naturally from the one just discussed. If we have decided to establish standards of quality as well as minimum and procedural standards, how best do we articulate this ideal of quality?

Setting such standards is made difficult by the wide variety of offenders and interventions which are possible to encounter, and by the great number of factors which will influence the supervisor's capacity to achieve quality results: the case preparation process in the institution, the assessment of risk and needs, pre-release planning and preparation, the quality of NPB decisions, the nature of community supports and resources, the contacts between the offender and his supervisor, the knowledge and abilities of the supervisor, the offender's attitudes, values, beliefs, peer group influences, and so on. The list is virtually endless.

The following seem to be the general options which are emerging:

Option 4A. The standards articulate objectives and principles only.

Under this Option, the statements of objectives of supervision and the principles which govern them (much like those which appear in Part B of this Paper) form the standards which govern the quality and substance of supervision. The rest is left to the discretion and professional judgment of staff.

This Option has the advantage of being relatively concise, clearly and easily understood, and acceptable to managers and supervisors. It can exert a powerful influence in the direction of excellence. It unequivocally recognizes the value of casework discretion and sound professional judgment. A sense of mission would be promoted and the autonomy and independence of agencies and supervisors would be preserved.

Its disadvantage is that it does not take us very far, and that through varied interpretation might promote disparity. Such standards would not present a particularly useful basis for evaluating the effectiveness of service delivery.

Option 4B. The standards articulate objectives, principles and the essential elements of good supervision, without specifying how these should be carried out.

Under this Option, the standards would go farther, and would have a tendency to structure, to some extent, the use of discretion in community case management. Some examples, which are offered here for illustrative purposes, might be:

"The case worker, in consultation with the offender, develops a supervision plan which reflects risk and need; the plan is then approved by the agency supervisor"

"The supervisor is expected to make measurable progress on attainable goals specified in the case plan"

"The case worker holds regular case conferences with the agency supervisor in order to discuss case progress"

This Option has the advantage of helping to strengthen the casework process by, for example, emphasizing the need to set attainable goals and work on them. The use of fairly general standards pertaining to the content of supervision still offers a degree of flexibility in their application which does not interfere with the professional autonomy of the worker. Such standards do, however, provide some basis for evaluating the effectiveness of service delivery.

On the other hand, these standards offer very little in terms of the substance of a quality interaction between offender and supervisor. They may do little to promote excellence in supervision.

Option 4C. The standards articulate objectives, principles, and the essential elements of good supervision, and specify certain requirements as to how these elements should be carried out.

This Option is based on the belief that it is possible to state with some specificity a number of the elements which go into good supervision, as well as some of the ways in which these elements should be fulfilled, in terms of structure, processes, personnel, and casework content.

Illustrative of such standards, offered here as examples, are the following:

Structure

"The organization or agency should articulate and publish a sound theoretical model which clearly directs the activities of its managers and staff as corrections professionals."

Process

"The supervision of offenders should be based on a thorough assessment of risk and needs, and on a classification model which provides for differential strategies of intervention."

Personnel and Training

"All corrections professionals should be provided with a program of orientation, training and development covering techniques of interviewing, case planning, crisis intervention, and case management by objectives."

Case Management

"Having completed an assessment of risk and needs, the supervisor must determine the appropriate intervention strategies for each case based on his/her judgment of the priorities in the case. In developing the program plan, the supervisor will ensure that needs which are seen to require immediate attention will be dealt with on a priority basis. The program plan will specify concrete objectives for each case."

"The supervisor will routinely document his/her casework activities through a personal logbook or other means, and will initiate a regular case conference review of all cases with the immediate supervisor or another senior caseworker. The focus of attention should be those cases who are seen to represent the highest risk and/or needs. The purpose of case conferences should be to review progress on objectives established in the program plan for each case."

"Whenever the risk is seen to exceed the acceptable level of safety in the community, immediate steps must be taken to reduce or minimize the risk. The supervisor must take account of all information or clues which provide evidence of deterioration in behaviour and a corresponding increase in the risk to the community."

"The content of the casework interview should be directed towards assisting the offender to develop problem-solving skills with a concrete community focus. Non-directive relationships should be avoided."

"The supervisor should make effective use of community resources in assisting the offender to deal with identified needs. The supervisor and his/her agency should undertake to seek out or facilitate the development of resources that are not immediately available. Referrals to other agencies or individuals should not, however, be considered as an alternative to intervention and counselling by the supervisor."

These standards provide clarity in expectations, not only for the supervisor but for the agency and its management as well. They provide a solid professional orientation to the entire range of contacts with offenders without restricting the supervisor's discretion to treat different offenders in very different ways. They tell the public what to expect from supervision. They are an organizational statement of good casework rules and principles, and may help promote excellence in casework. They are explicit enough to be used as a basis for measuring service delivery if it is recognized that professional judgment is a legitimate component in the evaluation of programs and services.

However, they may be seen by some as interfering with the discretion and autonomy of professionals. They may also not be attainable in times of restraint.

The Project Team's preference is Option 4C.

In expressing this preference, the Project Team acknowledges that many readers will likely support one of the remaining options. There is significant support, for example, for merely articulating the objectives of supervision and the principles whereby it should be carried out; this would leave room for each supervising agency to act according to its own operational guidelines, so long as these were consistent with the objectives and principles. Audit and

monitoring of performance would be a matter of determining whether the objectives of supervision had been carried out, and carried out according to principles. Readers are invited to study the objectives and principles given in Part B, as well as the sample standards given above, and to comment on the effectiveness of the three options outlined above.

Issue 5. Should there be an explicit authority for making exceptions to a standard in certain circumstances?

The Supervision Standards Seminar held in Hull in March, 1987 raised the notion of providing for the "waiver" of the standard in certain circumstances. This was seen as an extension of the principle of discretion of the supervisor, and simply necessary in emergencies and other real-world situations. The Project Team believes that, given the complexities of supervision and the lives of the people affected by it, occasions will inevitably arise when a standard is not, or cannot be met.

Of course, the extent to which a waiver of standards becomes necessary will be determined by the level of specificity of the standards. A large number of highly specific standards perhaps should include an explicit waiver authority.

However, the Project Team's assessment is that support for these types of standards has largely dissipated, and one can expect instead that future sets of standards will tend to contain a very limited number of highly specific standards. The vast majority of standards would, however, be based on an assumption that the professional expertise of the supervisor grants him or her a discretion, within limits, which standards reflect.

In a system of standards where discretion was built into the wording of virtually every standard, the need for over-ride authority would be less common. For some, a "standard" is by definition a statement of what is essential and appropriate, and ought not to be subject to exceptions at all. Rather, standards should be written in such a way as to anticipate the circumstances which would require a departure from normal procedures.

The over-ride situation most frequently raised is that of the offender who is released to an underpopulated area which is a considerable distance from the supervisor's offices. The supervising agency may not have the time, the opportunity, or the budget to send a supervisor to see the offender as often as the frequency-of-contact standards require. To have the

offender travel to see the supervisor would create problems for the offender's employment, family, treatment plan, or budget. In these situations, the standard cannot be met, and the supervisor and the agency should not be put in the position of pretending that it is being met.

At least four options seem to present themselves.

Option 5A. No authority; the standards are written in such a way as to allow for discretion in every element of supervision which necessarily requires the exercise of discretion, and those standards which allow no discretion do so deliberately.

Under this Option, no waiver of standards is permitted. Rather, standards are written in a way which allows for circumstances which may arise. In the frequency-of-contact example given above, the standard would be written to allow for contact to be made with remote areas by telephone or by means of alternate supervisors, such as police or volunteers.

Option 5B. Authority is set by NPB at the time of the releasing decision, and after the offender has been released to the community, over-ride authority can only be given by a member of the NPB.

Under this option, at the time of pre-release planning, the case management team assesses which, if any, of the supervision standards would likely be unachievable in each case, for reasons such as a release to a distant area. The NPB would be informed of the anticipated shortfall, and would authorize the over-ride of the standard if it is reasonable to do so without making the risk to the public unacceptable. Thereafter, the NPB must also be informed of every instance of a future need for over-ride (such as if the offender must suspend participation in a program required as a special condition) or an over-ride which has already occurred, through inadvertence or inability to notify the NPB in time to seek prior authority.

Option 5C. Occasional exceptions to a standard may occur on the authority of NPB or of a CSC section supervisor, District Director or Area Manager, or their equivalents in the provincial and private sectors. Shortfalls in meeting a standard which would constitute an ongoing or substantive and significant change in the supervision plan, as discussed at the release hearing, would only be possible on the authority of the NPB.

The present CSC Case Management Manual allows for exceptions, for example, to the frequency-of-contact standards on the authority of the parole officer's immediate supervisor, after "an in-depth study of the case"; the rationale for such a decision "must be documented on file". This option would preserve this basic approach, except that NPB concurrence would be required if the waiver constituted a significant change in the supervision plan as approved by NPB at the release hearing. Otherwise, the discretion to make exceptions to the standards would rest with a senior worker (not the parole supervisor, but a middle manager or a senior colleague, after consultation with the supervisor).

Option 5D. As in Option 5B, but after the offender has been under supervision for six months, the authority to make exceptions to a standard also rests with the CSC section supervisors, District Directors and Area Managers.

This option is based on the observation that the first few months after release tend to be the most critical in the offender's success or failure in the community; arguably, more discretion to allow exceptions to standards should be available after this critical period has passed.

The Project Team has not yet reached a tentative position on this issue. In reaching a conclusion on this issue, it would be helpful for the Project Team to hear more from people in the field about the kinds of situations in which standards are most likely not to be met in certain cases.

Many people clearly feel that by definition, a standard must be met in all cases, and if it is not, the supervision is inadequate. This view is consistent with support for standards which are drafted in a very flexible manner, or are primarily expressions of objectives and principles. At the other extreme are those who feel that standards should be more explicit about how the service is delivered, and that inevitably under such a regime, there will be exceptional circumstances which call for exceptions in the adherence to a standard.

Issue 6. How should the standards handle certain specific areas which are critical to supervision?

In this section, the Project Team discusses several detailed issues in supervision standards, ones which are particularly critical, controversial, or difficult to resolve.

Issue 6A. Frequency-of-contact Standards

The CSC Case Management Manual and an October 1984 addendum to it outline the supervision categories (intensive, active and periodic) into which offenders are divided, and specifies the frequency with which the supervisor should see the offender in each of these categories. The Manual emphasizes that these frequency-of-contact (FOC) standards are minimum and "must be achieved in all cases and will be exceeded as deemed appropriate in individually assessed cases."

Intensive supervision applies to all day parolees; to all full parole and MS cases for the first six months they are out in the community; to all offenders who committed or attempted to commit a crime of violence for which they were convicted on the current term or within the last seven years; to all persons involved in organized crime; and to all cas celebres. These last three groups "shall remain" in the intensive category for a minimum of one full year after release, and longer if considered necessary. Offenders then remain in the active supervision category for a period of three to six months, or six full months for the violent, organized crime, and cas celebres. For those offenders who have demonstrated that risk is minimal, periodic supervision is permitted after the period of active supervision is completed. Authority to change the category of supervision rests with the Area Manager, Section Supervisor, or District Director following a review of the case with the parole supervisor.

Minimum FOC standards have been linked (see, for example, the Solicitor General's Study of Conditional Release, 1981) to parole staff's sense of a loss of "mission" and the perception that what is important is "quantity control". This can be contrasted somewhat with the new Case Management Strategies approach, which focuses on meeting the offender's needs as much as on the frequency of contact, and establishes strategies for responding to the offender's individual needs. This approach is more in keeping with the CCJA standards in this area.

There are a number of options for approaching the FOC standard question.

Option 6A.1. Eliminate all FOC standards and rely on the quality control standards for supervision discussed earlier under Issue 4.

Under this Option, the frequency with which the supervisor will see the offender is roughly determined during pre-release planning, in order that NPB can be aware of the type of supervision to expect. This rough determination is refined after the offender is again assessed after his release into the community.

Option 6A.2. Retain FOC standards, but an offender's categorization into supervision intensities would be done through an individualized assessment of his risk and needs.

This assessment of the offender would be done with the assistance of a classification tool to guide the consideration of risk and needs. (CSC is at present developing a classification tool to guide supervisors' assessment of the offender's risk and various needs.) As the parolee progressed in a positive fashion or began to deteriorate, another assessment could move him into another classification which would increase or decrease the FOC. In these cases, NPB must be informed of any apparent deterioration in the offender's risk.

Option 6A.3. Retain FOC standards only for the first six to twelve months of supervision.

This would be identical to the current CSC standards on FOC, except that full discretion would rest with the supervisor and his/her manager to decide, after a certain mark in the supervision, what the frequency of contact should be. This Option is based on recidivism patterns which indicate that trouble occurs, if it does, most often during the initial few months of supervision.

Option 6A.4. Status quo.

The last three options would thus require FOC standards to be set. The first option would leave the frequency of contact to be decided ultimately by the supervisor and his/her manager. This option would represent the unadorned professional evaluation of the supervisor as to the offender's case needs and risk. It may not be acceptable from a public policy standpoint,

since there is some feeling that the public expects to know roughly how much contact there is between offender and worker when someone is released from penitentiary. FOC standards were, it should be recalled, introduced as a response to audits of a number of "sensational" incidents involving released federal offenders, in which the contact between supervisor and client was perceived to be infrequent. FOC standards do allow for the public to be reassured that offenders are indeed being seen at regular intervals.

The Project Team's preference is Option 6A.2. FOC standards have important uses, and the Team feels that they are more workable with an improved classification method. If there remains a feeling that "quantity control" is still what is truly important, the Team believes that there are other, better ways to convince parole supervisors that CSC and NPB believe instead that it is the quality of contact which most matters in supervision.

In expressing this preference, the Project Team recognizes that there is a significant body of support for the elimination of FOC standards. Many people feel that these types of standards tend to become seen as the optimum, rather than the minimum, and that they discourage the sound exercise of casework judgment.

Issue 6B. What should standards say about collateral contacts and home and community visits?

Related to the FOC standards is the perceived need in supervision for the supervisor, as much as possible, to be in the community, away from his desk and able to have an appreciation of the offender's milieu. As the 1985 Administrative Agreement between CSC and NPB states: "Ongoing contact with the offender's friends, employer, the police and others in the community who have knowledge of the offender's behaviour and activities will enable the supervisor to gain a comprehensive understanding of the offender's environment and to know how he interacts at home, at work and in his leisure hours. ... Although appointments in the parole office may be appropriate in specific instances (i.e., for disciplinary interviews or planning sessions) home contacts and visits in the community are an extremely important part of supervision."

The Project Team agrees that collateral contacts and home visits are important to the supervision process. The present CSC Manual states that supervisors should determine when it is appropriate to meet in the office, community or residence.

A recent Coroner's inquest in Ottawa to investigate the murder of a halfway house employee by a parolee recommended that "More meetings should take place between the parolee and parole supervisor in the community." The ACA standards "require that the field officer contact the offender in the community and contact persons and agencies that are familiar with the offender".

Do you agree that supervision standards should require contacting the offender in the community and contacting other persons who know the offender in that setting as well? If so, should the standards specify how often? or specify that community contacts are preferable to or should be more common than office interviews?

Issue 6C. Gathering and Sharing of Information

The need for a supervisor to have full information on the offender is essential to proper case management. This applies in the case of supervisors working directly for CSC as well as supervisors who work on contract with CSC. It also, of course, applies to NPB.

CSC supervisors do not always have full information when working on a case; medical and psychological/psychiatric summaries done by CSC staff and education and training reports from institutions are not always made available to case management staff at the time of a request for a community assessment or where a conditional release decision is made.

The sharing of information about an offender with private or provincial agencies seems to vary considerably from one area or case to another. In May 1987 CSC distributed the document Information Sharing - A Guide for Staff which suggests the following: "It is important to provide agencies with comprehensive and accurate information concerning the offenders referred to them so that they may ensure that appropriate types of supervision and programming are afforded to the individuals." Recent progress has been noted in that some reports are being shared directly with agencies and a more open exchange of information is being encouraged. CSC is currently reviewing practices in this area.

The Project Team feels that this situation is not the ideal, and that perhaps standards should establish better practices, since it is our view that the supervisor should always have as full a picture as possible of the individual he or she is supervising.

The Ruygrok Coroner's inquest recommended that "there be a clear definition of the roles and responsibilities of the CRC [halfway house] and CSC to ensure a complete exchange of information regarding residents and their parole plan." Arguably, this is even more important for an offender who is not in a CRC, but out under less frequent observation in the community. The CCJA standards state, as a goal for information systems in parole, that information must be "accurate, purposeful, in compliance with legal requirements, and protected from unauthorized disclosure." Some police forces object to the sharing of certain police information with offenders and workers who are not peace officers.

Should supervision standards make reference to the quality and sharing of information about offenders? If so, how might such a standard read? Should it state the form in which information should be available to contracting agencies (i.e., summary form only, by copy of full file, full file except where the original source of the information objects, etc.)?

Issue 6D. Twenty-four-hour availability

Both the ACA and the CCJA have a standard that supervision services must be provided "beyond regular office hours" (CCJA) or "24 hours a day" (ACA). The CSC does require parole officers to be available after regular office hours, and this is met by a telephone answering service connected to a duty officer. A number of larger private sector agencies use the same system. Some private agencies give the offender the supervisor's home telephone number; other agencies take the position that most supervisors are "not available" after office hours.

Most after-hours calls seem to be from parolees seeking permission to travel outside their designated area, and from police agencies or halfway houses concerning the behaviour of offenders.

The employment contract governing CSC parole officers states that the normal office work week is from Monday to Friday and that the normal workday shall be between 7 a.m. and 6 p.m. These hours leave little time to see offenders and collaterals who work during the day too. They also make contacts with offenders during a weekend TA difficult. Some supervisors are unwilling to work overtime; payment for or time off in lieu of overtime is not always available or formally sanctioned.

The ACA standard suggests, as a partial approach to this question, that "use should be made of split shifts, duty officers, paging systems and weekend telephone numbers."

Should a similar standard be built into our supervision standards?

Issue 6E. Police Liaison

Relations with local police are particularly important to release supervision. The role of police authorities in the federal correctional system begins with requests for offence reports and police opinion at the time of penitentiary placement. At the pre-release preparation stage, police are consulted and if release is granted, most offenders are required to report to the local police on a regular basis. If a parolee is charged with a new offence, police notify the supervision office. If parole is suspended, a police officer executes the warrant.

The CSC Case Management Manual now requires too that police be advised within 48 hours of the CSC's actions in response to any incident, arrest or charges laid in connection with an offender under supervision.

The Ruygrok Coroner's inquest recommended that "police forces identify at least one liaison person for coordination of policy/information flow between CSC, NPB and police" and that "the police must immediately contact the duty parole officer when they suspect a parolee in conflict with the law or in breach of his parole conditions and all police reports concerning a parolee be copied and sent to CSC and NPB."

The ACA and CCJA standards both speak to this important aspect of supervision. CCJA requires supervisors to promptly notify police on "the identity of all parolees, including new and transferred; the conditions of parole orders and the modifications of parole orders, including the addition and/or deletion of conditions and the termination of orders." The ACA requires parole offices to cooperate with police "to apprehend offenders known to be or suspected of being involved in criminal activities." Standard 2-3151 states that the parole agency policy prohibits the use of probationers/parolees as police informers, and that any exceptions should be backed by written policy and procedure specifying the criteria for exceptions.

Should standards specify the requirements which make up proper police liaison, such as notification of initial parole status and changes in conditions, or advising police of the outcome of suspensions, etc.? Should police be informed of all breaches of release conditions?

Issue 6F. The Use of Volunteers in Supervision

Historically, volunteers have contributed in many different ways to post-release assistance of offenders, and were in fact the pioneers in establishing private "after-care" agencies throughout Canada. Today, private agencies employ paid staff, but volunteers are considered important and worthwhile contributors to supervision effectiveness in many quarters of both the public and private sector.

Volunteers can provide various services: assisting in job search, accompanying parolees to AA meetings, and acting as friend and counsellor to the offender under the guidance of a formal supervisor. Volunteers are particularly helpful in remote areas where supervisors are spread thin.

The Project Team feels that volunteers can make an invaluable contribution, although they require an initial and continuing investment of considerable staff time. Some issues therefore arise as to the selection, training, duties and responsibilities of volunteers.

Should standards require that volunteers go through a careful selection and training process before working with an offender? What limits, if any, should be placed on the roles which a volunteer should and should not play (e.g., should not be used as a substitute for the supervisor's surveillance and counselling role)?

Issue 6G. Selection and Training of Supervisors

Possibly the most important of all issues in supervision is the quality of the men and women who work in the area. As Frank Miller once remarked, "The most important thing in corrections is people; the second most important is people; and the third most important, people."

Parole supervisors bring to their work a wide spectrum of previous education and work experience. Not all of them begin work with a solid theoretical grounding in casework, or experience in working with community resources and services, or with offenders in the community. The training which they receive may have little or no specific bearing on community casework, or this may amount to little more than a week or two of on-the-job training, working side by side with an experienced officer.

At the March workshop in Hull, Professor Don Andrews noted that some years ago, the most important qualities of a correctional counsellor were considered to be openness, warmth and understanding. Research, however, has shown that other attributes are just as important - to be able to use authority when required, to be able to become engaged in intensive problem solving, and to be forthright in making known his or her anti-criminal values to the offender.

CSC requires that persons hired as parole officers have "a university degree in one of the social or behavioural sciences, or completion of secondary school or equivalent combined with experience in counselling of correctional clients or related social work." The Rated Requirements include knowledge "of relevant CSC and NPB manuals, acts and regulations; of interviewing, counselling and intervention techniques; of resources available and agencies associated with corrections; of components of the criminal justice system." Rated abilities include "to identify and analyse needs and develop individualized plans for inmates/parolees utilizing the case management strategy system; to coordinate, monitor and assess individual program plans, to appraise and report on performance of inmates/parolees and make appropriate recommendations to decision-makers; to communicate effectively orally and/or in writing." Personal suitability involves, among other things, "effective interpersonal relationships; aptitude to gain trust, respect and confidence of offenders and staff".

In related fields, induction standards vary greatly, but are often stringent. The Ontario Ministry of Correctional Services, for example, requires that new juvenile workers have a B.A. in social work; the current volume of applicants acutally allows the Ministry to de facto seek an M.A. from candidates.

The CCJA standard does not spell out minimum selection/induction standards, but requires that the agency have "policy and procedures which specify minimum training and qualifications for every position". The general training areas identified as required are correctional theories and philosophy; the legal framework of corrections; correctional programs and resources; policies and procedures applicable to the position; authority, accountability and responsibilities associated with the employee's position; skills required to work with clients, including special groups; communications skills; and security measures. The CCJA standards also specify a minimum of one week's refresher training annually.

The Project Team feels strongly that all supervisors, whatever their agency, should receive intensive, in-depth training for supervision work. While this training need not be done by the same trainers or training institute, it should always include the same elements of basic casework practice: behavioural theory, interviewing, case planning, problem identification and solving, establishing and keeping to objectives set in the case plan, crisis intervention, the exercise of authority, and so on. This training package could only be waived in the case of an individual being hired from one community corrections position to another.

The real question, however, is the extent to which supervision standards should make certain requirements in respect of induction standards and training.

What should supervision standards say about the selection and training of staff? Should they refer to general educational requirements and related experience, or be more specific about the required induction standards? Should reference to training include specification of its duration and subject matter? If only on-the-job training is provided, should standards address that as insufficient? Should standards provide for a probationary period sufficient to test the individual's suitability on the job? Should annual refresher training be mandated in standards?

Issue 6H. The Parole Officer's Brokerage Role

Parole supervisors cannot, as one report put it, "do it all". They require access to existing community resources which can assist the offender. The availability of community resources varies, of course, from community to community across Canada.

In some geographical areas, alternate resources to which a parolee may be referred are simply unavailable, and the supervision reverts to the traditional counselling/ caseworker approach. In many areas, services are theoretically available, but offenders all too frequently find themselves at the last of a long list of priorities facing busy social service workers in the community.

The supervisor's "brokerage" role, intended to assist the offender in forming those essential community service contacts and making optimum use of them, has received support from such quarters as the Solicitor General's Study of Conditional Release (1981). That report recommended that more funds be available to District Directors for such things as the purchase of psychiatric help for offenders, work tools needed on a particular job, and marriage counselling.

The Project Team attaches great importance to the supervisor's brokerage role; he/she must maintain an inventory of the kinds of resources present in the community, and be skilled in getting help from them for the offender.

The ACA and CCJA standards alike have set standards on community resources which specify cooperative working relationships, the maintenance of current inventories, periodic evaluation, and, just as important, the role of the parole officer in supporting the development of community resources.

How should standards deal with the brokerage role? Should they, for example, require the supervisor to seek out and make effective use of community resources? to facilitate the development of resources which are not immediately available? to identify resources which should be evaluated as to their effectiveness?

Issue 6I. Case Conferencing and Quarterly Reports.

Three of the four small discussion groups at the Hull seminar in March 1987 reported to the plenary session on the need for consultation and case conferences on a regular basis between the supervisor and his/her supervisor. We referred briefly to this issue earlier, under the standards for quality in supervision.

CCJA standards require a monthly "staff meeting" with the immediate supervisor; ACA requires reporting "to a designated supervisor who is trained in the supervisory function". The Discussion of this standard suggests that regular case conferences "can provide training and improve professional development ... help to ensure maximum effectiveness and efficiency in job performance." It goes on to state that the manager's "span of control should not exceed six".

Within CSC at present, case conferences are usually initiated by the parole officer in response to the apparent deterioration of an offender's behaviour which could lead to a disciplinary interview or suspension. With the other duties imposed on Area Managers, time for case conferencing is limited. For this reason, some of the larger CSC parole offices have section supervisors to perform this role. Section supervisors and other managers often must rely on their reading of Quarterly Reports in order to keep abreast of case developments.

The Project Team is of the view that proactive case conferencing is important to effective supervision, and that often, the notes from a case conference (together with the supervisor's logbook) will be a sufficient record of the supervision and the progress of the case to substitute for Quarterly Reports. Any unnecessary "paperburden" on supervisors should be reduced in order to free up their time for casework. Although case conferencing can be time-consuming, it is hoped that much of the required time can be found from the hours which supervisors would normally spend in writing Quarterly Reports, and which managers would spend in reading them.

The Project Team believes that the notes made from case conferences would, in addition, be a more dynamic and objectives-oriented document, occurring as it would immediately after a discussion about past and future progress in the case. These notes would ideally be a type of "contract" between supervisor and manager about future activities in the case. This is not to say that special reports would not continue to be needed at specific junctures, as when a case is transferred from one office to another, or when NPB must be notified of a perceived change in risk. (See page 24 for an example of a standard on case conferencing.)

One model for case conferencing, among other things, is team supervision. This model is still in place in several offices of the Ontario Ministry of Correctional Services. Individual probation cases are assessed by a team of officers "who have the discretion to decide what frequency or type of contact is necessary with the client. The emphasis is, in fact, not on regular reporting or casework intervention with probationers, but on obtaining services needed through brokerage by members of the supervision team, each of whom specializes in obtaining a certain type of service for clients." (Release Study, 1981)

Should standards require proactive case conferencing, and if so, in what detail (content, frequency)? Could the notes from case conferences replace Quarterly Reports except for specified cases? Should standards specify the occasions on which special reports to CSC and NPB must be made (transfer of supervision, apparent change in risk)?

Issue 6J. Criteria for Suspension

Although this area is being reviewed by the NPB at the moment, the Project Team felt it worthwhile to include it in our paper, since a commonly expressed desire among supervisors is for clarity on suspension policy.

The Parole Act refers only to the three general criteria for suspension: where a breach has occurred, in order to prevent a breach, and to protect society. The Commissioners Directive on Parole Supervision (CD 780) states that "normally suspension of parole shall be pursued only after other options have been considered such as:

- a. provision of additional resources
- b. more intensive supervision
- c. disciplinary interview
- d. in position of additional conditions

At present, private sector agents are not permitted to exercise the suspension power, and some private aftercare workers, as well as others, feel that they never should be. Provincial supervisors working with federal offenders have the delegated authority to suspend them directly.

The CCJA standards require only that there be policy and procedures governing suspension. The ACA limits the use of "local detention" to cases of "alleged violations".

Should standards go more deeply into suspension policy and procedures? Perhaps by specifying an overall decision rule (such as whether the offender's risk can no longer be managed in the community) as well as the persons to whom the authority to suspend can and cannot be delegated?

PART E. CONCLUSION

A number of specific questions have been posed in this discussion paper which are intended to seek the reader's views of the key issues involved in the drafting of standards. The Project Team's current preference on many of these issues is stated in order to let the reader know the direction in which our thinking is leading us. We emphasize that these current preferences are not fixed, and that the diverse opinions which we expect to emerge from the consultation process will affect our deliberations.

We stated in Part C that we had a preference in terms of the overall approach to standards - "Model C". Flowing from this overall view are certain implications for our response to some of the specific issues reviewed in Part D. For example, the middle ground which Model C represents between minimum standards and standards which state objectives and principles only, seems to imply the choice of Option 3C on question 3, Option 4C on question 4, Option 5C on question 5, and so on.

Readers with different view of the overall model for standards would probably choose different options on the specific issues. For example, a reader choosing Model A would likely tend to choose Option 2A on question 2, Option 3B or a variant on it on question 3, Option 4A on question 4, Option 5A on question 5, and so on.

The Project Team wishes to thank all persons who will participate in this exercise for the time and effort which they will put into this important exercise. We look forward to seeing your written feedback, and to talking with you in person over the coming months.

MISSION

The Correctional Service of Canada, as part of the criminal justice system, contributes to the protection of society by exercising safe, secure and humane control of offenders while helping them become law-abiding citizens.

GUIDING PRINCIPLES

The achievement of our Mission is predicated on:

- respect for order and the rule of law;
- respect for the dignity and worth of all individuals;
- commitment to overall public safety by maintaining adequate levels of institutional order and creating opportunities for offenders to return to their communities as law-abiding citizens;
- commitment to the safety of those who work with offenders through sound measures of security, combined with effective interaction between staff and offender;
- team work and communication between and within organizational units to ensure each unit has the best possible opportunity to fulfill its mandate and thus contribute to the Mission of the Service;
- accountability of offenders for their actions in society and while incarcerated;
- delegation of decision making as close to the offender as reasonably possible;
- accountability to the public by making the best possible use of available resources and by being open and responsive; and
- pride in our Service and ourselves.

The Mission Statement:

The National Parole Board,
as part of the
Criminal Justice System,
makes independent, quality
conditional release decisions
and clemency recommendations.

The Board,
by facilitating the timely
reintegration of offenders
as law-abiding citizens,
contributes to the protection
of society.

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES NORMES DE SURVEILLANCE DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS
CONDITION

Projet de normes régissant la surveillance de la mise en
liberté sous condition
Etape d'élaboration
Octobre 1987

Parrainé conjointement par:
La Commission Nationale des libérations conditionnelles
et
Le Service correctionnel du Canada

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION.....	1
RÉSUMÉ DES QUESTIONS FAISANT L'OBJET DES CONSULTATIONS ET OPTIONS.....	2
PARTIE A. CONTEXTE GÉNÉRAL; CONTEXTE PARTICULIER DU PROJET ET UTILITE DES NORMES.....	7
PARTIE B. HYPOTHÈSES, OBJECTIFS ET PRINCIPES.....	10
PARTIE C. PRINCIPALES TENDANCES EN MATIÈRE DE NORMES DE SURVEILLANCE.....	14
PARTIE D. QUESTIONS CLÉS EN MATIÈRE DE NORMES DE SURVEILLANCE	
1. NORMES ET AUTONOMIE DES AGENCES.....	16
2. NORMES RELATIVES AUX CATÉGORIES SPÉCIALES DE CONTREVENANTS.....	17
3. NORMES MINIMUMS ET NORMES D'EXCELLENCE.....	19
4. NORMES VISANT LA QUALITÉ DE LA SURVEILLANCE.....	24
5. DÉROGATION AUX NORMES.....	28
6. NORMES DANS CERTAINS DOMAINES PARTICULIERS	
A. FRÉQUENCE DES CONTACTS.....	31
B. CONTACTS AVEC LES TIERS.....	33
C. OBTENTION ET DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS.....	34
D. DISPONIBILITÉ VINGT-QUATRE HEURES SUR VINGT-QUATRE.....	35
E. LIAISON AVEC LA POLICE.....	36
F. EMPLOI DES BÉNÉVOLES.....	37
G. SÉLECTION ET FORMATION DES SURVEILLANTS.....	37
H. RÔLE D'INTERMÉDIAIRE.....	39
I. DISCUSSIONS DE CAS ET RAPPORTS TRIMESTRIELS.....	40
J. CRITÈRES DE SUSPENSION.....	42
PARTIE E. CONCLUSION.....	43
ANNEXE A. ÉNONCÉS DE MISSION DU SCC ET DE LA CNLC	

INTRODUCTION

En janvier 1987, le Commissaire du service correctionnel et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles ont entrepris une révision importante des normes qui régissent la surveillance des contrevenants libérés sous l'autorité de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ceci comprend la surveillance des détenus fédéraux par les agents du Service correctionnel du Canada (SCC), par les agents provinciaux en vertu d'accords fédéral-provinciaux et par des travailleurs d'organismes privés en vertu d'accords avec le SCC. La surveillance des contrevenants provinciaux libérés par la Commission nationale des libérations conditionnelles dans les sept provinces où il n'existe pas d'organisme provincial de libération conditionnelle est également visée par ce projet.

Le document de travail servira de fondement aux consultations écrites qui auront lieu au cours des prochains mois avec des groupes et des particuliers intéressés dans tout le Canada. Il fait suite à la publication en juin 1987 du compte rendu d'un atelier qui a eu lieu en mars 1987 et qui réunissait des participants des services correctionnels fédéral et provinciaux et des représentants d'organismes privés oeuvrant dans le domaine correctionnel. À la même époque on a publié un document rédigé aux termes d'un contrat avec le SCC par John Oliver, de l'Université de Guelph. Le document d'information comprenait une récession de la documentation en matière de surveillance de la libération conditionnelle et une comparaison de certains modèles existants de normes régissant la surveillance de la libération conditionnelle.

Nous vous invitons à répondre par écrit au présent rapport avant le 31 décembre 1987. Veuillez envoyer votre mémoire à l'adresse ci-dessous. Nous espérons également tenir un nombre limité d'atelier à ce sujet en janvier 1988. À l'aide de ces mémoires, l'équipe de travail rédigera les normes de surveillance qui feront l'objet, au printemps 1988, de consultations verbales auprès des personnes intéressées.

Si vous avez des questions à poser ou des commentaires à formuler au sujet de cette démarche, ou si vous désirez obtenir d'autres copies de ce document de travail ou des rapports précités, vous êtes priés d'entrer en communication avec :

John Lawrence
Directeur de l'équipe de travail
Service correctionnel du Canada
40, rue Baker, suite 101
Guelph (ONTARIO)
N1H 4G1

RÉSUMÉ DES QUESTIONS FAISANT L'OBJET DES CONSULTATIONS ET OPTIONS

La partie suivante énumère les questions que pose ce document de travail au sujet des normes relatives à la surveillance de la libération conditionnelle, résume les diverses solutions et indique les conclusions provisoires ou les solutions préférées de l'équipe de travail. Ce résumé est présenté à titre de guide et de référence pour ceux qui aimeraient proposer un point de vue sur ces questions.

Question 1. Où se trouve le juste milieu entre les besoins du SCC et de la CNLC de s'assurer de la qualité de la surveillance et la nécessité de maintenir l'indépendance et l'autonomie de l'agence ou de l'organisme ?

Est-il nécessaire que toutes les agences et provinces contractantes souscrivent au même ensemble de normes ou suffirait-il que le Ministère formule ces normes pour ensuite simplement assurer que les normes et les pratiques internes des organismes contractants satisfont à nos besoins ?

L'équipe de travail a conclu de façon provisoire qu'il n'était pas nécessaire que chaque province et chaque organisme privé au pays souscrivent à un ensemble unique de normes; le seul véritable besoin du Ministère est de préciser clairement les normes devant régir la surveillance des contrevenants libérés par la CNLC. En principe, les normes doivent être observées, mais elles ne menaceront pas l'autonomie des organismes contractants en leur imposant des règles relatives à leur fonctionnement, leur structure ou leur gestion.

Question 2. Devrait-il y avoir des normes spéciales pour des groupes particuliers de contrevenants (autochtones, femmes, contrevenants en milieu rural) ?

Option 2A. Pas de normes spéciales pour les catégories particulières de contrevenants; c'est au moyen du plan de traitement qu'on identifie les besoins des contrevenants particuliers et qu'on cherche à leur apporter une solution.

Option 2B. (Option préférée de l'équipe de travail) Les normes doivent indiquer les catégories de besoins que doivent viser l'évaluation des contrevenants et l'exécution du plan de traitement.

Option 2C. Les normes doivent indiquer à la fois les catégories de besoins auxquels le plan de traitement doit s'adresser et les modalités de prestation des services.

Question 3. Les normes de surveillance doivent-elles établir une norme

Option 3A. Des normes minimums qui sont claires, faciles à mesurer et et que tous les organismes ou la plupart d'entre eux peuvent respecter.

Option 3B. Des normes d'excellence qui visent plus la qualité, qui offrent un défi et qu'on ne peut toujours respecter.

Option 3C. (Option préférée par l'équipe de travail) Des normes établissant des exigences minimums qu'il est essentiel de respecter ainsi que les objectifs, des principes et des idéaux, bien formulés, auxquels il serait souhaitable de satisfaire.

Question 4. Quelle est la meilleure façon de formuler des normes visant la qualité ou le contenu de la surveillance?

Option 4A. Les normes renferment uniquement des objectifs et des principes se rapportant au contenu de la surveillance.

Option 4B. Les normes énoncent les objectifs, les principes et les éléments de base d'une surveillance bien assurée, sans toutefois préciser comment assurer celle-ci.

Option 4C. (Option préférée de l'équipe de travail) Les normes renferment les objectifs, les principes et les éléments de base d'une surveillance bien assurée et précisent, dans une certaine mesure, comment assurer celle-ci.

Question 5. Devrait-on prévoir explicitement le pouvoir de déroger aux normes dans certaines circonstances ?

Option 5A. Aucun pouvoir; les normes sont rédigées de telle façon qu'elles permettent aux responsables d'exercer leur jugement pour chacune des activités de surveillance où cela est nécessaire; les normes qui ne prévoient pas l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire l'excluent délibérément.

Option 5B. Le pouvoir d'autoriser des dérogations est accordé par la CNLC au moment de la décision d'octroyer une libération; après la libération du contrevenant dans la collectivité, seul un membre de la CNLC peut les autoriser.

Option 5C. Occasionnellement, une dérogation peut être autorisée par la CNLC, un surveillant de section, un directeur de district, un responsable de secteur ou leur équivalent dans les régions ou dans le secteur privé. Une dérogation entraînant un changement au contenu ou important dans le plan de surveillance dont il a été question à l'audience de mise en liberté ne serait pas possible à moins d'être autorisée par la CNLC.

Option 5D. Tel que prévu à l'option 5B mais après six mois de surveillance, le pouvoir d'autoriser une dérogation est également conféré au surveillant de section, au directeur de district et au responsable de secteur.

Question 6. Quelles devraient être les normes dans certains domaines particuliers essentiels à la surveillance ?

Question 6A. Normes régissant la fréquence des contacts (FC).

Option 6A.1. Éliminer toutes les normes relatives à la FC et se fier aux normes établissant le contrôle de la qualité de la surveillance (tel que prévu à la Question 4).

Option 6A.2. (Option préférée de l'équipe de travail) Conserver les normes régissant la FC mais le placement d'un contrevenant dans une des catégories de surveillance dépendrait d'une évaluation individuelle de ses besoins et des risques qu'il pose.

Option 6A.3. Conserver les normes régissant la FC mais seulement pour les premiers six à douze mois de surveillance.

Option 6A.4. Le statu quo.

Question 6B. Que devraient prévoir les normes au sujet des contacts avec les liens ainsi que les visites à domicile et dans la collectivité ? Êtes-vous d'accord que les normes de surveillance devraient exiger que l'on rencontre le contrevenant dans son milieu social et qu'on prenne contact avec d'autres personnes qui le connaissent également dans ce contexte ? Si oui, les normes devraient-elles préciser la fréquence de ces contacts ? Devraient-elles préciser que les rencontres dans le milieu social sont préférables aux entrevues dans les locaux de l'agence ou qu'elles devraient être plus fréquentes que ces dernières ?

Question 6C. L'obtention et la divulgation de renseignements. Les normes de surveillance devraient-elles se référer à la qualité et à la divulgation des renseignements relatifs aux contrevenants ? Si oui, quel devrait être le libellé de ces normes ? Devraient-elles préciser sous quelle forme les renseignements seraient fournis aux organismes contractants (c'est-à-dire résumé seulement, transmission du dossier complet, transmission du dossier sans les documents dont la divulgation n'est pas autorisée par la personne qui a fourni les renseignements) ?

- Question 6D. La disponibilité 24 heures sur 24. Les normes devraient-elles porter sur cette question ? Si oui, devraient-elles mentionner expressément l'usage des téléavertisseurs, le travail après 18 heures, les postes décalés, les agents de service ou les numéros de téléphone de fin de semaine ?
- Question 6E. La liaison avec la police. Les normes devraient-elles préciser les exigences d'une liaison suffisante avec la police, telle la communication à la police des conditions initiales de mise en liberté et des modifications de ces conditions ou des résultats des suspensions ? La police devrait-elle être informée de toute violation des conditions de la libération conditionnelle ?
- Question 6F. L'emploi des bénévoles dans le domaine de la surveillance. Les normes devraient-elles exiger que les bénévoles fassent l'objet d'une sélection exigeante et subissent un entraînement rigoureux avant de travailler avec un contrevenant ? Quelles limites devraient circonscrire le rôle du bénévole (p. ex., il ne devrait pas assumer le rôle de contrôle et de counselling du surveillant) ?
- Question 6G. La sélection et la formation des surveillants. Que devraient prévoir les normes au sujet de la sélection et de la formation du personnel ? Devraient-elles porter sur la scolarité générale et l'expérience dans des domaines connexes ou préciser de façon plus exacte les conditions d'embauche ? Les références à la formation devraient-elles inclure des précisions quant à sa durée et à son contenu ? Devrait-on expressément exclure comme insuffisante la formation en poste ? Les normes devraient-elles prévoir une période d'essai suffisante pour évaluer les qualités professionnelles de l'aspirant ? Les normes devraient-elles ordonner des séances annuelles de formation permanente ?
- Question 6H. Le rôle d'intermédiaire sociale de l'agent de libération conditionnelle. Que devraient prévoir les normes au sujet du rôle d'intermédiaire ? Devraient-elles, par exemple, exiger que le surveillant fasse le dépistage des ressources communautaires et utilise ces dernières de façon efficace ? Qu'il promeuve le développement de ressources qui ne sont pas immédiatement disponibles ? Qu'il identifie les ressources dont l'efficacité devrait être évaluée ?

Question 6I. Les discussions de cas et les rapports trimestriels. Les normes devraient-elles exiger la tenue de discussions de cas et si oui, devraient-elles en préciser le contenu et la fréquence ? Les notes des discussions de cas pourraient-elles remplacer les rapports trimestriels sauf pour certains cas désignés ? Les normes devraient-elles préciser à quel moment on doit présenter des rapports spéciaux au SCC et à la CNLC (transfert du cas à un autre surveillant, modification apparente du risque, etc.) ?

Question 6J. Les critères de suspension. Les normes devraient-elles approfondir la politique et les procédures relatives à la suspension ? Devraient-elles le faire en édictant une règle générale (p. ex. : le risque que présente le contrevenant ne peut plus être contrôlé dans le milieu social) et préciser à quelle personne il est permis de déléguer l'autorité de suspendre la mise en liberté ?

PARTIE A. CONTEXTE GÉNÉRAL: CONTEXTE PARTICULIER DU PROJET ET UTILITÉ DES NORMES

Énoncé de l'objectif

Le but de ce projet est d'élaborer des normes de surveillance à l'intention de tous les organismes fédéraux, provinciaux et du secteur privé qui sont chargés de la surveillance des contrevenants qui se sont vu octroyé une libération par la CNLC. Une fois mises en oeuvre, les normes doivent contribuer à protéger la société et à promouvoir chez les délinquants libérés sous condition un comportement respectueux de la loi.

Raisons d'être du projet

Plusieurs facteurs ont influé sur la décision d'entreprendre ce projet de passer en revue, mettre à jour et réviser les normes fédérales régissant la surveillance des contrevenants en milieu social. Deux de ces facteurs sont particulièrement dignes de considération.

D'abord, les normes existantes, contenues dans les Directives du commissaire du SCC, le Guide de la gestion des cas du SCC et l'Accord administratif entre le SCC et la CNLC, ne précisent pas, ou ne précisent que très peu, ce que l'on attend de la surveillance, sur le plan du contenu ou de la qualité. Elles se concentrent plutôt en bonne partie sur des questions d'ordre procédural. On estime en particulier que quelques-unes des exigences concernant les rapports périodiques sur les cas individuels sont trop rigoureuses et exigeantes. De plus, les "Principes opérationnels de la surveillance", qui avaient été posés conjointement par le SCC et la CNLC, figurent dans l'Entente administrative conclue entre les deux organismes, mais sont très généraux. Le besoin s'est fait sentir de réviser ces normes pour que celles-ci reflètent ce que l'on est en droit d'attendre de services communautaires de haute qualité.

Ensuite, les travailleurs provinciaux et les travailleurs du secteur privé ont, au cours des quelques dernières années, de plus en plus participé à la surveillance en milieu social. La province de l'Alberta surveille maintenant, en vertu d'un accord contractuel, tous les contrevenants sous autorité fédérale libérés en Alberta. Dans l'avenir, il peut intervenir d'autres accords fédéral-provinciaux de ce type et la part de la surveillance en milieu social confiée au secteur privé continuera peut-être à augmenter. Il est donc de plus en plus important que les organismes correctionnels fédéraux formulent clairement leurs attentes en ce qui concerne la surveillance communautaire exercée tant par les employés fédéraux que par d'autres. Il est également important que les organismes correctionnels fédéraux s'assurent qu'ils n'imposent pas des exigences inutiles, arbitraires ou inégales aux surveillants de la libération conditionnelle, que ces derniers soient employés fédéraux ou provinciaux ou travailleurs bénévoles.

L'utilisation et les répercussions des normes

En ce qui concerne le SCC, les normes sont un énoncé des objectifs et des exigences essentielles de cette composante importante du programme correctionnel. Elles sont la base d'un ensemble d'activités de gestion ayant trait au programme de surveillance, y compris la dotation en ressources, l'embauche, l'évaluation et le contrôle. Elles devraient normalement orienter les décisions concernant les programmes subsidiaires et les activités telles l'achat de services communautaires destinés aux contrevenants.

En ce qui concerne la CNLC, les normes permettent à l'organisme responsable de la mise en liberté d'assurer que les contrevenants libérés sous son autorité trouveront un niveau prescrit de surveillance appliqué de façon uniforme dans tout le pays. Il est essentiel pour la CNLC, en tant qu'organisme responsable de la mise en liberté, de savoir d'avance ce qu'elle peut attendre de la surveillance puisque ses décisions concernant l'élargissement sont fondées en grande partie sur l'évaluation du risque que présente le contrevenant et sur des jugements concernant la possibilité de contrôler ce risque en collectivité au moyen d'activités reliées à la surveillance.

En ce qui concerne les surveillants de libération conditionnelle au service du SCC, du secteur privé ou des provinces, les normes constituent un énoncé de leur mission professionnelle et un énoncé de certaines attentes essentielles ayant trait à leurs activités journalières. Elles servent à rassurer les surveillants de libération conditionnelle que leurs services seront contrôlés, évalués et vérifiés en fonction des exigences établies par les normes, qui serviront ainsi de structure de la responsabilité.

Pour le contrevenant, les normes offrent également des avantages. Elles précisent (idéalement à tout le moins) les attentes et les exigences auxquelles ils devront satisfaire durant leur surveillance, tout en assurant dans une certaine mesure l'uniformité du traitement et l'égalité des chances.

Les normes rassurent quelque peu le public quant au niveau de surveillance que reçoivent les contrevenants et quant à l'engagement que souscrivent les organismes de fournir un certain niveau de service.

Quelques mots concernant la dotation en ressources et la vérification

L'établissement de normes, comme nous l'avons indiqué, implique nécessairement des questions de dotation en ressources et de vérification. Dépendant de ce qu'exigent les normes, le coût de satisfaire à leurs exigences pourrait être très élevé ou relativement bas. Aussi, les normes établiront ce sur quoi la vérification devra porter; si les normes exigent seulement qu'un agent de libération conditionnelle surveille les contrevenants et suspende leur

libération au besoin, le contrôle et la vérification de l'exécution par l'agent de libération conditionnelle de ses tâches ne tiendra compte que de cela. Cependant, les normes ne dictent pas les modalités de la vérification, par exemple qui doit la faire et à quelle fréquence.

Bien qu'on devrait garder à l'esprit quelles ressources sont disponibles pour la surveillance en collectivité des contrevenants et ne pas oublier que les normes serviront de critère de vérification, la question de la suffisance des ressources actuelles ou futures ou celle de la forme des vérifications n'est pas comprise dans le mandat du projet. À l'heure actuelle, ces deux questions importantes font l'objet de projets distincts au ministère du Solliciteur général. En formulant de nouvelles normes le projet doit tenir compte de ces autres études et des limites qu'elles doivent envisager; néanmoins, nous n'aborderons pas directement ces questions.

Les élaborations antérieures et les limites externes

La question des normes de surveillance en milieu social a déjà fait l'objet d'un travail d'élaboration considérable et très utile. En particulier, les normes de l'Association canadienne de justice pénale (ACJP) ont été élaborées à partir de consultations intensives avec les principaux intéressés du domaine correctionnel au Canada. Ces travaux auront de grandes répercussions sur nos propres efforts.

Au cours de notre projet, il ne faut pas perdre de vue certaines autres limites. La plus évidente est sans doute celle qu'impose l'article 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés qui se lit comme suit : "La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment les discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques." Bien qu'il soit difficile de prévoir quelles répercussions cet article pourrait avoir pour le projet, il semble clair que nous devons veiller à ce que les différences de traitement des contrevenants libérés par la Commission nationale des libérations conditionnelles, et en particulier leur surveillance par une diversité de travailleurs des services fédéral, provinciaux ou du secteur privé doivent être fondées sur des motifs raisonnables dont la justification puisse se démontrer.

PARTIE B. HYPOTHÈSES, OBJECTIFS ET PRINCIPES

Dans cette partie, nous exposons les hypothèses et les principes qui, selon l'équipe de travail, doivent orienter notre effort. Dans la partie C, nous exposons certaines autres conclusions au sujet de certaines questions plus précises portant sur les normes. La présente partie ne traitera que des paramètres généraux.

HYPOTHÈSES

D'abord, comme le laisse entendre la Partie A, nous partons du principe que les normes ont pour but de préciser ce que nous attendons de la surveillance en établissant des indices mesurables de la prestation attendue. Les normes doivent refléter notre conception de la qualité, de la philosophie, du but et des principes de la surveillance. Les normes devraient servir de critère au SCC et à la CNLC pour déterminer si l'on satisfait à leurs besoins en matière de surveillance, tant en ce qui concerne les employés du SCC que les autres.

Deuxièmement, les normes doivent refléter les énoncés de mission du SCC et de la CNLC et être compatibles avec ces énoncés.

Troisièmement, les normes doivent être susceptibles de réalisation. Bien qu'elles doivent refléter notre recherche de l'excellence en matière de surveillance, un ensemble de normes irréalisables n'a aucun sens ni valeur.

Quatrièmement, comme corollaire de la troisième hypothèse, des ressources suffisantes pour la réalisation des normes doivent être offertes.

Cinquièmement, les normes devraient être claires, simples et intelligibles; leur nombre ne devrait pas dépasser ce qui est raisonnablement nécessaire pour la réalisation de leurs objectifs.

Sixièmement, les normes devraient refléter les exigences procédurales (par exemple, les rapports prescrits, les délais à rencontrer) mais seulement dans la mesure où cela est nécessaire pour la compréhension mutuelle de ce qui est exigé aux étapes essentielles.

OBJECTIFS

Comme notre première hypothèse le laisse entendre, il serait impossible d'établir un ensemble de normes pour la surveillance en collectivité à moins que le but de cette activité soit relativement clair. Dans une certaine mesure, les énoncés de mission du SCC et de la CNLC commandent le but de la surveillance. Les énoncés de mission, en eux-mêmes, ne donnent pas une

orientation suffisamment précise à la surveillance en milieu social. (Voir Annexe A pour le texte des énoncés de mission).

À l'heure actuelle, les directives du commissaire énoncent de la façon suivante l'objectif de la surveillance des libérations sous conditions:

"Aider les délinquants à devenir des membres de la collectivité respectueux des lois en assurant un contrôle approprié ainsi que l'aide et les services nécessaires pour réduire au minimum les risques de récidive".

Cet énoncé du but de la surveillance englobe les idées suivantes : que le but ultime de la surveillance est de prévenir les infractions criminelles subséquentes, que l'assistance et le contrôle sont des éléments de la surveillance et que le contrevenant lui-même doit participer à la démarche pour que cette dernière réussisse (ainsi, nous "aidons les délinquants à devenir des membres de la collectivité respectueux des lois", mais nous ne pouvons réaliser cet objectif sans leur collaboration).

L'énoncé reconnaît également que la surveillance doit comprendre l'évaluation des besoins du contrevenant et des risques qu'il pose, et prévoir la prise de mesures pertinentes. Cela devrait comprendre le fait d'aviser l'organisme responsable de la mise en liberté de la détérioration apparente du risque posé par le contrevenant, de même que l'opinion de l'agent des libérations conditionnelles qu'il n'est plus possible que le milieu social assume ce risque.

PRINCIPES

En conséquence directe de nos hypothèses et de notre énoncé des objectifs, l'équipe du projet a dégagé les principes suivants ayant trait aux normes de surveillance ainsi qu'à la surveillance elle-même.

D'abord, les normes doivent reconnaître la valeur du jugement professionnel du responsable du cas et permettre à l'agent des libérations conditionnelles d'exercer sa discrétion.

Deuxièmement, les normes devraient refléter un niveau élevé de compétence professionnelle dans l'exécution des fonctions d'un surveillant de libération conditionnelle et par conséquent, un niveau professionnel élevé en ce qui concerne la sélection et la formation des surveillants. (Cela ne veut pas dire, toutefois, que nous ne reconnaissons pas le précieux apport des bénévoles en matière de surveillance. La Partie C traitera cette question de façon plus approfondie).

Troisièmement, les normes devraient exiger l'élaboration d'un plan de traitement (plan de surveillance) permettant de suivre les progrès vers des objectifs réalistes. Cela veut dire que le bon casework et les principes d'une bonne gestion, tel l'établissement de buts réalistes et la poursuite constante de ces buts, doivent aller de pair.

Quatrièmement, les normes doivent prescrire que l'organisme chargé de la mise en liberté, le contrevenant et le responsable de la surveillance aient une compréhension précise de la surveillance (assistance et contrôle) à laquelle le contrevenant sera assujéti au moment de sa libération, le cas échéant.

Cinquièmement (et cela découle des troisième et quatrième principes), on devrait consulter le contrevenant quant aux objectifs du plan de surveillance; les consultations devraient avoir lieu non seulement au tout début mais pendant toute la surveillance, de façon à donner au contrevenant un sens de participation.

Sixièmement, la surveillance devrait être appropriée aux besoins du contrevenant et au risque qu'il pose. Il s'ensuit nécessairement que tous les contrevenants ne feront pas l'objet du même contrôle et de la même assistance. Les normes devraient exiger l'utilisation de mécanismes de classification pour aider l'agent de libération conditionnelle à évaluer les besoins du contrevenant et les risques qu'il présente.

Septièmement, les normes devraient refléter le fait qu'il faut avoir recours à des approches différentes pour les divers contrevenants.

Huitièmement, les surveillants ne peuvent "tout faire", c'est-à-dire satisfaire par eux-mêmes à tous les besoins du contrevenant. Le rôle d'intermédiaire est donc reconnu comme une partie intégrante du rôle de surveillance. Il faut un dépistage constant des services communautaires; il faut formuler des projets en vue de combler les lacunes dans les services requis.

Neuvièmement, il est essentiel que tous les travailleurs concernés par les normes en soient informés.

La philosophie de la surveillance en collectivité

Nous voulons ajouter, après avoir exposé notre perspective concernant les objectifs et les principes de la surveillance, quelques mots au sujet de notre conception du domaine correctionnel en collectivité.

D'abord, nous sommes en faveur de la "surveillance active" et non de l'approche passive ou "fondée sur les occasions". La surveillance active allie les trois techniques fondamentales, soit le traitement, le contrôle et les services. La

surveillance active est fondée sur la théorie de l'apprentissage social qui met le client au centre de l'interaction, mais seulement dans un cadre qui comprend des interventions précises et des techniques d'interaction visant à influencer sur le comportement dans la mesure où ce dernier est de nature criminelle. Les techniques principales de cette approche sont la relation d'autorité, le modelage anticriminel, la résolution de problème axée sur le concret et le recours aux ressources et services communautaires afin d'aider à la démarche de solution des problèmes.

Deuxièmement, la surveillance doit nécessairement présenter un caractère différentiel; tous les contrevenants ne se ressemblent pas et on ne devrait pas les surveiller comme s'ils étaient tous pareils. L'outil essentiel d'une surveillance différentielle est un système efficace de classification qui guide l'évaluation du risque et des besoins et l'orientation subséquente des clients sur des programmes qui leur conviennent. La classification est un outil correctionnel à usages multiples dont l'utilité ne cesse pas avec l'évaluation du contrevenant; il oriente le placement, les normes de surveillance et sert dans des tâches d'information et d'administration telle que la vérification. Cependant, la classification n'est qu'un outil et ne constitue pas l'essence de la surveillance. Les outils de classification doivent constamment être mesurés par rapport à la population auprès de qui on les utilise et, au besoin, remis à jour.

Il existe des modèles de traitement très prometteurs, mais ils ne sont pas toujours utilisés dans la pratique correctionnelle traditionnelle et ils ne comptent pas toujours parmi les techniques professionnelles bien comprises. Nous souhaitons que notre tentative d'établir des normes praticables de surveillance aidera à promouvoir le professionnalisme et les connaissances dans le domaine correctionnel en collectivité, plutôt que de faire obstacle à la réalisation de ces objectifs importants.

PARTIE C. PRINCIPALES TENDANCES EN MATIÈRE DE NORMES DE SURVEILLANCE

Ces dernières années, on a constaté différentes tendances dans les normes se rapportant à diverses activités correctionnelles. Dans cette partie, nous examinerons trois "modèles" de base, dont chacun tend à influencer la façon dont l'utilisateur réglera les questions plus précises liées aux normes (ces questions sont décrites en détail dans la Partie D). Nous espérons que la présentation de ces trois modèles servira à donner une orientation plus précise aux discussions qui se tiendront à ce sujet.

MODÈLE A

Suivant le modèle A, les normes de surveillance consisteraient essentiellement en un énoncé des objectifs et des principes de la surveillance. Le nombre de normes serait donc limité et celles-ci seraient, par exemple, formulées comme suit: "Le surveillant aide le contrevenant à ne pas commettre de crimes et s'occupe de ses besoins en lui fournissant son appui et des services et en facilitant pour lui le recours aux services offerts dans la collectivité".

Ce modèle fait appel au jugement et à la compétence professionnelle de l'agent de liberté conditionnelle et est fondé sur le principe suivant lequel l'organisme assurant la surveillance est entièrement capable de fournir un service de qualité. Si ce modèle était adopté, le surveillant et le vérificateur seraient souvent appelés à interpréter le sens de notions telles que "s'occuper des besoins du contrevenant" et "fournir des services".

Au Canada, on retrouve ce modèle dans des documents telle l'Entente administrative conclue entre le SCC et la CNLC, où ces normes sont désignées comme des "principes opérationnels".

MODÈLE B

Le modèle B serait essentiellement l'opposé du modèle A. En effet, s'il était adopté, plutôt que de se concentrer sur l'objectif et les principes généraux de la surveillance, on chercherait à préciser et à faire respecter certaines exigences immuables. On obtiendrait des normes comme: "Les six premiers mois de la libération, le surveillant rencontre le contrevenant au moins toutes les trois semaines" et "Tout manquement à une condition spéciale est immédiatement signalé à la CNLC".

En vertu de ce modèle, on ferait moins confiance au pouvoir de jugement des surveillants et le modèle refléterait moins le "but" de la surveillance. La vérification et la surveillance seraient des activités assez simples consistant à comparer la performance à des exigences faciles à interpréter. Le surveillant serait toutefois tenu de maintenir en vue de vérification, des

dossiers détaillés et de consigner par écrit la mesure dans laquelle les normes sont observées.

Un exemple de normes correspondant à ce modèle sont celles de la American Correctional Commission on Accreditation.

MODÈLE C

Suivant ce modèle, les objectifs seraient assortis de normes fournissant des indications concernant la façon de les atteindre. Des exigences minimales seraient seulement incluses dans la mesure du nécessaire. Donc, comparé aux deux autres, ce modèle représenterait en quelque sorte un moyen terme. Les normes établies en vertu de ce modèle seraient formulées par exemple comme suit: "Il incombe au surveillant de faire des progrès mesurables par rapport aux objectifs réalisables précisés dans le plan du cas" ou "Le surveillant parle régulièrement du cas avec son supérieur immédiat pour discuter des progrès du contrevenant".

Pour remplir ses fonctions de vérification et de surveillance, l'équipe de vérification aurait moins à interpréter le sens et l'intention des normes qu'en vertu du modèle A, mais plus qu'en vertu du modèle B. Elle se concentrerait davantage sur les progrès réalisés et sur l'observation de certaines exigences minimales.

Pour l'instant, l'équipe de travail préfère ce dernier modèle.

DISCUSSION

Nous espérons que ces modèles aideront le lecteur à répondre aux questions précises posées au sujet des normes dans la prochaine partie du document. Les réponses tendent à être fonction du modèle choisi, mais on peut quand même s'attendre à certaines variantes.

De plus, dans la prochaine partie, le lecteur retrouvera les divers modèles dans certaines des discussions qui accompagnent les questions, plus particulièrement les questions 3 et 4.

PARTIE D. QUESTIONS-CLÉS EN MATIÈRE DE NORMES DE SURVEILLANCE

Dans cette section nous passons en revue les questions centrales à l'élaboration de normes régissant la surveillance des contrevenants. Dans les cas où il convient de le faire, l'équipe de travail exposera diverses options; dans certains cas, nous indiquerons notre préférence et parfois nous suggérerons comment la norme pourrait être libellée. Cela ne veut pas dire que l'équipe du projet n'accepte pas les idées inédites. Nous estimons plutôt que la discussion que provoquera ce document sera d'autant plus utile que les idées qu'il présente sont claires et précises.

Question 1:

Où se trouve le juste milieu entre les besoins du SCC et de la CNLC de s'assurer de la qualité de la surveillance et la nécessité de maintenir l'indépendance et l'autonomie de l'agence ou de l'organisme ?

L'équipe de travail est sensible au besoin d'assurer les organismes privés et provinciaux que leur indépendance à l'endroit du ministère du Solliciteur général, ainsi que leur autonomie professionnelle et organisationnelle seront préservées dans la mesure du possible. Le Ministère n'a pas intérêt à intervenir dans la gestion des organismes externes ni à leur imposer des exigences inutiles et non appropriées. En établissant des normes de surveillance, il n'a aucunement l'intention de dicter aux responsables de ces organismes comment gérer ou structurer ceux-ci, sauf pour ce qui est de la gestion des cas. Sa principale exigence, qui détermine toutes les exigences accessoires, est que les contrevenants sous son autorité fassent l'objet de la surveillance qu'il estime nécessaire. Aucune exigence superflue ne sera imposée.

Nous souhaitons que les organismes souscriront à l'énoncé de la philosophie de la surveillance reproduit à la fin de la Partie B; ils pourront, en conséquence, décider en connaissance de cause de s'engager ou non dans un contrat précise nécessairement les services qu'il faut rendre et en ce sens affectera "l'autonomie" de l'entrepreneur de fournir un service sans se référer à des paramètres imposés en sera affectée. Compte rendu de sa responsabilité aux contribuables, le SCC doit s'assurer que les fonds produisent les résultats escomptés. Cela implique nécessairement l'établissement de normes régissant les services qui font l'objet du contrat, ainsi qu'une forme d'évaluation ou de vérification fondée sur ces normes. Tout organisme qui assure de la surveillance pour le Ministère doit adhérer aux normes de surveillance établies.

L'équipe de travail tient à rassurer les entrepreneurs actuels et futurs que bien que nous considérons qu'il est essentiel pour eux de souscrire aux normes relatives à la prestation des services, nous estimons également qu'il est essentiel que ces normes ne reflètent que les exigences nécessaires.

La question des normes et de l'indépendance des organismes qui ne relèvent pas du ministère du Solliciteur général peut se formuler de façon plus pratique :

Est-il nécessaire que tous les organismes et provinces contractants souscrivent à un ensemble unique de normes ou suffirait-il que le Ministère formule ses propres normes pour ensuite s'assurer simplement de la comptabilité de ces normes avec les normes et les pratiques de chaque organisme contractant ?

L'équipe de travail estime qu'il n'est pas nécessaire que chaque province et chaque organisme privé au pays souscrivent à un ensemble unique de normes régissant la surveillance de la mise en liberté sous condition. La plupart de ces organismes ont établi leurs propres normes et il serait ridicule d'exiger qu'ils les abandonnent au profit d'un autre ensemble, alors que le seul besoin du Ministère est d'identifier clairement les normes qui devraient régir la surveillance des contrevenants libérés par la CNLC, et d'assurer qu'on les respecte.

Le contrat pour la surveillance des contrevenants libérés par la CNLC peut incorporer à la fois les normes du Ministère et, le cas échéant, les normes de l'organisme contractant. Cela serait particulièrement de mise lorsque, par exemple, un organisme était appelé à surveiller un nombre important de contrevenants présentant des besoins particuliers ou un profil particulier, ou lorsque l'organisme offrait un programme spécial; il serait alors logique que les normes élaborées par l'organisme pour régir ces activités soient incorporées de façon distincte dans le contrat.

Question 2.

Devrait-il y avoir des normes spéciales pour des groupes particuliers de contrevenants (autochtones, femmes, contrevenants en milieu rural) ?

Les normes dans le passé ont souffert d'une trop grande généralité: elles exigeaient que tous les contrevenants soient traités de la même façon, avec quelques exceptions ayant trait au temps passé par le contrevenant en surveillance.

Cette pratique méconnaît une réalité manifeste : les besoins de traitement prouvés par les différents contrevenants ainsi que les risques qu'ils présentent sont très différents. Dans l'établissement de normes et dans la surveillance des contrevenants, on oublie souvent le besoin d'un traitement et d'un mode d'intervention qui varient suivant les contrevenants. Il n'y a pas de solution universelle! La surveillance en collectivité ne réussira que si elle dirige les contrevenants vers des programmes qui répondent à leurs besoins, que si elle a plusieurs dimensions et comprend de nombreuses modalités. Il va de soi qu'on traite différemment des contrevenants différents; il est souhaitable qu'on le fasse.

La nécessité de traiter de façon différente des contrevenants différents implique-t-elle, toutefois, que les normes devraient aller jusqu'à préciser exigences particulières en ce qui concerne la surveillance de certaines catégories identifiables de contrevenants ?

Cette question se pose la plupart du temps en ce qui concerne les "minorités visibles" dans le domaine correctionnel, tel les contrevenants de sexe féminin et les contrevenants autochtones. Par exemple, les femmes élargies du pénitencier ont plus souvent que les hommes des besoins en matière de garde d'enfants et en matière d'apprentissage des habiletés de maternage. Les contrevenants autochtones ont des besoins spirituels particuliers et des besoins aigus en matière d'emploi et dans le domaine de l'abus de substances. On pourrait, par ailleurs, envisager des normes ayant trait aux programmes visant la disfonction sexuelle ou aux programmes de maîtrise de soi.

Il semble y avoir trois solutions générales en ce qui concerne les normes pour des catégories spéciales de contrevenants.

Option 2A.

Pas de normes spéciales pour les catégories particulières de contrevenants; c'est au moyen du plan de traitement qu'on identifie les besoins des contrevenants particuliers et qu'on cherche à leur apporter une solution.

Cette solution, bien qu'elle reconnaisse la nécessité d'interventions différentielles, reconnaît également qu'il n'y a pas de règle sur la façon d'intervenir ou, du moins, selon des études approfondies en matière d'évaluation, sur la façon d'intervenir efficacement.

Option 2B.

Les normes doivent indiquer les catégories de besoins que doivent viser l'évaluation des contrevenants et l'exécution du plan de traitement.

En vertu de cette opinion, les normes exigeraient seulement que l'organisme de surveillance offre des services visant à satisfaire des besoins dans certaines catégories, énumérées dans les normes, et ayant trait aux activités criminelles du contrevenant. La norme ne dit rien sur la façon dont du contrevenant. La norme ne dit rien sur la façon dont on doit satisfaire aux besoins. Il pourrait s'agir, par exemple, de la prestation directe du service, d'un renvoi à un autre organisme ou de la location du service. La norme devrait peut-être porter que certains programmes ou services ne seraient offerts que là "où le nombre est suffisant", afin de tenir compte du problème des contrevenants qui résident dans des milieux de faible population ou d'autres problèmes ayant trait à la disponibilité des services.

Option 2C.

Les normes doivent indiquer à la fois les catégories de besoins auxquels le plan de traitement doit s'adresser et les modalités de prestations et des services.

Comme nous l'avons déjà signalé, les organismes qui ont mis au point une spécialisation de travail avec certains types de contrevenants ou avec certaines stratégies d'intervention pourraient élaborer les normes régissant ces cas spéciaux. En vertu de cette solution, les normes pourraient aller jusqu'à proposer une approche très directive ou une approche très directive ou une approche non directive avec certains types de contrevenants ou pourraient préciser un rapport maximum contrevenant-travailleur pour le programme.

Ce type de normes ne viseraient sans doute que certaines catégories de contrevenants et seraient appliquées soit lorsque le SCC et la CNLC veulent assurer qu'un certain type de programme est disponible ou lorsque le SCC et l'organisme de surveillance désirent établir un taux spécial de rémunération pour un programme particulier. Un ensemble de normes prévoyant des lignes directrices d'intervention pour chaque type de contrevenant aurait un volume considérable!

L'équipe de travail préfère l'option 2B. Cette option permettrait au surveillant de décider quels éléments doivent figurer dans le plan de surveillance mais l'obligerait à considérer certaines catégories de besoins avant d'arrêter le plan. Ce serait également au surveillant ou à son gérant de secteur ou à son surveillant de section de décider, par des discussions de cas, des modalités d'exécution du plan, sous réserve de certaines limites imposées par d'autres contraintes.

Question 3.

Les normes de surveillance doivent-elles établir une norme "minimum" ou une norme d'excellence" ?

La question de l'excellence ou de la qualité se pose inévitablement en matière de normes. Le Concise Oxford Dictionary offre, parmi d'autres, les définitions suivantes de la norme:

(TRANSLATION)

"Poids ou mesure à laquelle d'autres se conforment ou en vertu de laquelle on juge de la justesse ou de la qualité des autres..."

Il est généralement convenu qu'on introduit des normes dans le domaine du service social en vue de rechercher et de promouvoir un certain niveau d'excellence et de qualité. Cependant, les normes minimums ou les normes élaborées par les organismes d'accréditation professionnels tels la American Correctional Association (ACA) font souvent l'objet de critiques parce qu'elles sont d'abord de nature procédurale ou structurelle et parce qu'elles ne prescrivent pas le niveau d'excellence que la plupart des organismes voudraient atteindre. En même temps, la plupart des organismes correctionnels ne souhaitent pas abandonner les normes minimums, obligatoires ou essentielles qui aident à assurer un niveau fondamental ou garanti de service.

Un des principes déjà exposés au sujet de l'élaboration des normes est que les normes doivent être claires, simples, intelligibles, mesurables et réalisables. Nous avons également affirmé, par ailleurs, qu'elles doivent refléter un niveau élevé de compétence professionnelle, permettre l'exercice de la discrétion et être orientées vers un but ou une mission claire. Les attentes et les exigences qu'elles énoncent pour l'organisme, les gestionnaires, les agents de libération conditionnelle et pour les contrevenants doivent être clairement formulées, contrôlées, vérifiées et évaluées. C'est tout un programme!

Une expérience récente au Canada dans l'élaboration de normes correctionnelles celle de l'Association canadienne de justice pénale (ACJP)) illustre les différentes conceptions des normes portant sur la qualité. Les normes de l'ACJP ont été formulées de façon à tenir compte de la préférence manifestée par la plupart des organismes ayant participé à leur rédaction, qui voulaient que leur adhésion aux normes soit relativement facile à évaluer et que celles-ci soient objectives et ne portent pas sur la qualité ou le contenu de la surveillance; en effet, il serait difficile et onéreux de respecter de telles normes et les évaluations seraient subjectives;

A l'heure actuelle, plusieurs années après l'élaboration des normes de l'ACJP, on s'intéresse de plus en plus à l'élaboration de normes praticables qui réaliseraient ce qu'on croyait alors être un idéal impossible. Paradoxalement, la question des coûts dans l'actuelle période de compressions budgétaires est plus critique qu'elle ne l'était il y a quelques années, au moment de l'élaboration des normes de l'ACJP.

Cette question fondamentale des normes "minimums" et des "normes d'excellence" demeure une question ouverte. Les options principales sont les suivantes:

Option 3A.

Normes minimums, claires, mesurables et réalisables par les organismes.

Les normes minimums satisfont clairement à l'exigence selon laquelle une norme doit être précise, concrète et mesurable. En vertu de ces normes, le niveau de traitement peut être facilement décrit en termes de quantité et de modalités.

traitement peut être facilement décrit en termes de quantité et de modalités. Les normes portant sur la fréquence des rencontres constituent un bon exemple de normes minimums de surveillance.

Les normes de l'ACA, elles aussi, sont surtout de nature structurelle et prévoient, globalement, une sorte de structure permettant la réalisation des objectifs correctionnels. La plupart des normes de l'ACA sont claires et mesurables; elles s'appliquent au domaine de l'administration, du personnel, des finances et de la gestion aussi bien qu'à la pratique de la surveillance.

Voici quelques exemples de normes qui sont claires, qui laissent peu de place à l'interprétation et qui ne visent ni la qualité de la surveillance ni le contenu des rapports :

"Les services de surveillance sont disponibles 24 heures par jour"
(ACA)

"Le service des libérations conditionnelles utilise une méthode de classification qui précise le niveau de surveillance applicable à chaque personne libérée sous condition" (ACJP)

"Dans les quatre semaines de l'entrée en vigueur de l'ordonnance de surveillance, un plan de surveillance est déposé dans le dossier du libéré conditionnel. Le plan prévoit au moins :

- A. La fréquence des rencontres avec le libéré conditionnel (à moins qu'elle ne soit prévue par l'ordonnance)
- B. Une évaluation de la capacité du libéré conditionnel de continuer à respecter les conditions de l'ordonnance de libération conditionnelle
- C. Une évaluation du risque qu'il commette des actions illégales
- D. Une évaluation des besoins personnels et sociaux dont la satisfaction aidera le libéré conditionnel à respecter les conditions de l'ordonnance de surveillance." (ACJP)

L'option A présente plusieurs avantages. Elle serait sans doute jugée acceptable par toutes les provinces et tous les organismes. Elle établirait un niveau de base des services sans limiter la possibilité de leur expansion. Elle permettrait de déterminer sans difficulté quelles ressources sont requises. Le contrôle, la vérification et l'évaluation seraient simplifiés en raison de la clarté et du caractère mesurable des critères et des activités.

Cette option présente aussi bon nombre de désavantages. Les normes minimums ont tendance à devenir des "maximums", dans la mesure où les particuliers et les organismes trouvent le "dénominateur commun le plus bas". En période de compressions budgétaires, on considère qu'elles prescrivent un niveau acceptable de service; on est donc moins porté à chercher des méthodes ou des pratiques supérieures. Elles laissent peu de place à la souplesse ou à la discrétion dans l'application, ce qui diminue le sentiment de fierté professionnelle qu'on devrait ressentir dans la prestation des services. La vérification et l'évaluation des normes minimums favorisent une conception matérielle de la tâche en s'attachant d'abord à des facteurs susceptibles d'être quantifiés, tels le nombre (plutôt que le contenu) des contacts ou la fréquence des rapports. Beaucoup affirmeraient que les normes susmentionnées ne sont pas celles à adopter, car elles reflètent plutôt des activités qui tendent à la réalisation d'un objectif plus général. À vrai dire, les normes devraient porter sur cet objectif.

Option 3B.

Normes d'excellence, axées davantage sur la qualité et dont l'observation représente un défi, mais n'est pas nécessairement toujours possible.

S'il est vrai que les normes minimums constituent "des normes de structures" favorisant de "bonnes installations", tel que proposé par Don Storch au colloque de Hull en mars 1987, alors, les normes d'excellence viseraient plutôt de "bonnes pratiques" et de "bons résultats". Des professions comme la médecine et le service social ont tendance à préférer des normes de processus qui portent sur des domaines tels la nature des rapports, la démarche et le contenu des entrevues et les modèles théoriques privilégiés. Ces normes sont difficiles à rédiger, plus difficiles encore à contrôler et exigent qu'on observe, qu'on rapporte et qu'on évalue les rapports entre ceux qui offrent des services et ceux qui les reçoivent. Les normes qui portent sur les résultats qu'on cherche à atteindre peuvent être rédigées assez facilement puisqu'elles se fondent sur la mesure de la récidive et sur des mesures intermédiaires (par exemple le fait d'obtenir d'un libéré qu'il diminue sa consommation d'alcool) mais exigent aussi des méthodes complexes de contrôle permettant d'évaluer de façon juste ce qui constitue une mesure raisonnable de progrès dans le contexte d'un objectif réalisable de surveillance.

Cette option présente l'avantage de stimuler tous les organismes participants à évaluer leur pratique courante.

Cela permettrait de déterminer quels moyens sont les plus efficaces et de consacrer du temps et des ressources à l'élaboration de meilleures pratiques. Le but ultime, c'est-à-dire l'excellence, se refléterait dans des attitudes de conscience professionnelle et d'engagement à la mission de l'organisme.

d'éléments susceptibles de permettre une évaluation. L'hypothèse suivant laquelle les normes minimums ne sont pas nécessaires serait mise à l'épreuve de façon draconienne. Les normes qui les remplaceraient seraient peut-être trop vagues et trop obscures.

Option 3C.

Un moyen terme: normes renfermant des exigences minimales à remplir, des objectifs et des idéaux dont la réalisation est souhaitable et des principes dont le respect est désirable.

En vertu de cette option, on reconnaît que la surveillance comporte certaines dimensions essentielles, fondamentales, non négociables, qu'on ne peut négliger et qui par conséquent sont obligatoires. Ces dimensions représentent les attentes minimums : par exemple, que la disparition d'un contrevenant ou la violation par lui d'une "condition spéciale" doivent faire l'objet d'un rapport. Ces exigences minimales et autres exigences à remplir constitueraient les normes de base.

Cependant, pour tenir compte des buts plus abstraits de la surveillance, cette option comprendrait également une autre sorte de norme portant sur les objectifs, les principes et les lignes directrices qu'il est difficile de traduire en critères objectifs et mesurables. Ces lignes directrices seraient présentées comme souhaitables (plutôt qu'essentielles); en effet, on ne pourrait probablement pas les suivre dans tous les cas. Cependant, elles représenteraient l'idéal de l'organisme vers lequel on tendrait. Au moment de la vérification, on s'assurerait que toutes les exigences minimales sont remplies et on déterminerait la mesure dans laquelle l'organisme se rapproche du respect des normes dont l'observation est souhaitable. Le but ultime du Ministère serait que tous les bureaux des libérations conditionnelles et organismes contractuels satisfassent aux normes essentielles et souhaitables. Nous ne pensons toutefois pas qu'un calendrier strict sera établi à cet égard.

L'avantage que présente cette option est qu'elle assure à la fois la réalisation des tâches de base et la promotion d'objectifs plus élevés et de pratiques meilleures. Elle affirme que bien que certaines normes minimums soient toujours nécessaires, ces dernières ne devraient pas limiter la recherche d'une plus grande qualité et d'une plus grande créativité. Elle permet la souplesse et l'usage de la discrétion. Elle énonce clairement l'essentiel et permet d'envisager l'idéal.

L'option présente l'inconvénient de favoriser l'abandon de l'idéal, qui ne constitue pas une norme en soi - en ce sens que sa réalisation serait seulement considérée comme "souhaitable", du moins à court terme - et est susceptible d'interprétations très divergentes. Ainsi, les progrès vers l'idéal pourraient devenir très lents ou inexistantes. Le caractère fastidieux des normes minimums pourrait même provoquer une tendance à rechercher le dénominateur commun le plus bas.

L'option préférée de l'équipe de travail est l'option 3C. Elle semble trouver le juste milieu entre les exigences pratiques et le besoin de s'améliorer constamment. Elle laisse également aux professionnels de la surveillance une conception claire de la mission finale du service et c'est elle qui répond le mieux à la description "aussi bien un moyen d'action qu'une façon de se protéger".

Question 4.

Quelle est la meilleure façon de formuler des normes visant la qualité ou le contenu de la surveillance ?

Cette question découle naturellement de la dernière. Si nous avons décidé d'établir des normes visant la qualité et non seulement des normes minimums et procédurales, comment pouvons-nous formuler cet idéal de qualité ?

Il est très difficile d'établir ces normes à cause de la grande diversité des contrevenants et des interventions possibles et du grand nombre de facteurs qui influenceront sur la capacité du surveillant d'en arriver à de bons résultats : le processus de préparation au sein de l'institution, l'évaluation des risques et des besoins, la planification et la préparation pré-libération, le bien-fondé des décisions de la CNLC, la nature de l'appui et des ressources communautaires, les rapports entre le contrevenant et son surveillant, la connaissance et la compétence du surveillant, les attitudes, valeurs, croyances du contrevenant et l'influence qu'ont sur lui ses pairs et ainsi de suite. L'énumération pourrait se poursuivre presque indéfiniment.

Les options générales suivantes semblent se dégager :

Option 4A.

Les normes ne formulent que des objectifs et des principes visant le contenu de la surveillance.

En vertu de cette option, l'énoncé des objectifs de la surveillance et des principes qui la régissent (sous une forme semblable aux énoncés présentés dans la Partie B de cette étude) constitue les normes qui régissent la qualité et le contenu de la surveillance. Le reste est laissé à la discrétion et au jugement professionnel des surveillants.

Cette option présente l'avantage d'être relativement concise, claire et facile à comprendre et acceptable par les gérants et les surveillants. Elle constituerait un encouragement puissant à l'excellence. En vertu de cette option, on reconnaîtrait sans équivoque la valeur du pouvoir discrétionnaire dans le cadre du case work et la valeur du professionnalisme.

Son inconvénient est qu'elle ne nous renseigne guère et qu'elle risque de promouvoir les disparités dues aux interprétations divergentes qu'on en ferait. De telles normes ne seraient pas très utiles pour l'évaluation de l'efficacité des services.

Option 4B.

Les normes énoncent les objectifs, les principes et les éléments de base d'une surveillance bien assurée, sans toutefois préciser comment assurer celle-ci.

En vertu de cette opinion, les normes sont plus explicites et tendraient à structurer le recours à la discrétion dans la gestion des cas en milieu social. Les énoncés suivants pourraient servir d'exemple :

"Le surveillant, en collaboration avec le contrevenant, met au point un plan de surveillance qui tient compte des risques et des besoins; le plan est alors approuvé par le superviseur de l'agence"

"Le surveillant doit réaliser des progrès mesurables en rapport avec des buts pratiques précisés dans le plan de surveillance"

"Le surveillant rencontre périodiquement le superviseur de l'agence pour discuter des progrès réalisés dans la surveillance"

Cette option a le mérite d'aider à renforcer la démarche de traitement en accentuant la nécessité de fixer des objectifs réalisables et d'y travailler. Le recours à des lignes directrices assez générales laisse place à une certaine souplesse d'application qui ne fait pas obstacle à l'autonomie professionnelle du surveillant. De telles normes, cependant, donnent quand même une certaine base permettant d'évaluer l'efficacité du service.

Par ailleurs, ces normes décrivent très peu en quoi consiste une bonne interaction entre le contrevenant et le surveillant. Elles pourraient n'avoir que peu d'effet dans la recherche de l'excellence en matière de surveillance.

Option 4C.

Les normes renferment les objectifs, les principes et les éléments de base d'une surveillance bien assurée et précisent dans une certaine mesure comment assurer celle-ci.

Cette option se fonde sur la croyance qu'il est possible d'énoncer avec une certaine précision bon nombre des conditions permettant d'assurer une surveillance de qualité, conditions ayant trait aux structures, aux processus,

aux activités de surveillance et au personnel responsable de l'exécuter.

Les exemples suivants illustrent ce type de normes :

Structure

"L'organisme ou l'agence devrait formuler et diffuser un modèle théorique solide qui oriente clairement les activités de ses gérants et de son personnel en tant que professionnels du domaine correctionnel."

Processus

"La surveillance des contrevenants devrait être fondée sur une évaluation complète des risques et des besoins et sur un modèle de classification prévoyant une diversité de stratégies d'intervention."

Personnel et formation

"Tous les professionnels du domaine correctionnel devraient avoir accès à un programme d'orientation, de formation et de perfectionnement portant sur les techniques d'entrevue, la planification du traitement, l'intervention de crise et la gestion des cas en fonction des objectifs."

La gestion des cas

"Après avoir fait l'évaluation des risques et des besoins, le surveillant doit choisir une stratégie d'intervention appropriée dans chaque cas selon les priorités qui y sont perçues. En formulant le plan de programme, le surveillant s'assurera que l'on satisfait de façon prioritaire aux besoins qui apparaissent immédiats. Le plan de programme précisera dans chaque cas des objectifs concrets."

"Le surveillant se constituera un dossier de son activité de surveillance au moyen d'un journal ou d'un carnet personnel. Il prendra l'initiative d'une révision périodique de tous ces cas au moyen d'une discussion de cas avec son superviseur ou avec un autre surveillant d'un rang supérieur. Les cas présentant les risques ou les besoins les plus élevés devraient faire l'objet d'une attention particulière. Les discussions de cas ont pour objet de constater les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés dans le plan de programme de chaque cas."

"Lorsque le risque dépasse un niveau acceptable pour la collectivité, on doit immédiatement prendre des mesures pour le réduire ou l'éliminer. Le surveillant doit prendre en considération tous les renseignements ou tous les indices d'une détérioration du comportement et d'une augmentation correspondante du risque pour la collectivité."

"L'entrevue de surveillance devrait avoir pour but d'assister le contrevenant à apprendre à résoudre les problèmes que pose la vie en société. On devrait éviter les relations non directives."

"Le surveillant devrait utiliser de façon efficace les ressources communautaires pour aider le contrevenant à satisfaire à des besoins précis. Le surveillant et son agence doivent se consacrer au dépistage ou à la promotion de ressources qui ne sont pas immédiatement disponibles. Le transfert du cas à d'autres agences ou à d'autres personnes n'est pas, cependant, une solution de rechange acceptable aux interventions et au counselling par le surveillant."

Ces normes établissent des attentes claires, non seulement pour le surveillant mais aussi pour l'agence et pour la direction de l'agence. Elles offrent une orientation professionnelle solide à l'égard de toute la gamme des contacts avec les contrevenants sans toutefois limiter la capacité discrétionnaire d'offrir des traitements très différents aux divers contrevenants. Elles précisent pour le public ce que l'on peut attendre de la surveillance. Elles constituent un énoncé institutionnel des règles et des principes relatifs au casework de qualité et peuvent aider à promouvoir l'excellence en matière de casework. Elles sont suffisamment précises pour permettre de mesurer les services si l'on admet que le jugement professionnel est un élément légitime dans l'évaluation des programmes et des services.

Cependant, certains jugeront qu'elles entravent l'autonomie des professionnels et l'exercice par ces derniers d'un jugement discrétionnaire. De plus, elles ne sont peut-être pas réalisables à des époques de compressions budgétaires.

L'option 4C est l'option préférée de l'équipe de travail.

Nous reconnaissons toutefois qu'un grand nombre de nos lecteurs choisiront probablement une des options qu'il reste à examiner. Il y a un nombre considérable d'arguments militant, par exemple, en faveur de la pratique de simplement formuler les objectifs à atteindre et les principes à observer dans le cadre de la surveillance; ainsi, chaque organisme de surveillance serait

libre d'agir selon ses propres lignes directrices opérationnelles, pour autant que celles-ci correspondent aux objectifs et aux principes en question. La vérification et le contrôle du rendement consisteraient à déterminer si les objectifs liés à la surveillance ont été atteints et, le cas échéant, si les principes ont été respectés. Nous invitons les lecteurs à étudier les objectifs et principes énoncés dans la partie B, ainsi que les exemples de normes, et de faire des commentaires sur l'efficacité des trois options décrites.

Question 5.

Devrait-on prévoir explicitement le pouvoir de déroger aux normes dans certaines circonstances?

Le séminaire sur les normes de surveillance tenu à Hull au mois de mars 1987 a discuté de la question de la dérogation aux normes dans certaines circonstances. Cette idée semblait découler du principe de la discrétion du surveillant et paraissait nécessaire dans les cas urgents et dans d'autres situations concrètes. Nous sommes d'avis qu'étant donné la nature complexe de la surveillance et de la vie des personnes visées par celle-ci, il est certain que des situations se présenteront où il sera impossible de satisfaire à l'une ou l'autre norme.

Bien entendu, la mesure dans laquelle il est nécessaire de déroger aux normes dépendra du niveau de spécificité des normes. Un nombre important de normes très précises devrait peut-être prévoir de façon expresse une possibilité de dérogation.

Cependant, l'équipe de travail estime que ce type de normes ne recueille guère plus d'adhésions et l'on peut plutôt envisager qu'à l'avenir les ensembles de normes contiendront un nombre très peu élevé de normes très précises. Si de telles normes sont adoptées, il faudra les considérer comme très importantes. La grande majorité des normes se fonderont plutôt sur l'hypothèse que la compétence professionnelle du surveillant lui confère une discrétion, dans le cadre de certaines limites, discrétion que les normes doivent respecter.

Dans un système de normes où le libellé de presque toutes les normes incorpore la notion de pouvoir discrétionnaire, la nécessité du pouvoir de déroger serait beaucoup moins grande. Selon l'opinion de certains, une "norme" est, par définition, l'énoncé de ce qui est essentiel et obligatoire et ne devrait comporter aucune dérogation. Il faudrait plutôt formuler les normes de telle façon qu'elles prévoient les circonstances où une dérogation aux procédures courantes serait justifiée.

La situation la plus souvent proposée comme exemple du besoin de dérogation est celle du contrevenant qui est libéré dans une région peu peuplée à distance considérable du bureau du surveillant. Il se peut que l'agence responsable de

la surveillance n'ait ni le temps, ni l'occasion ni un budget suffisant pour garantir que le surveillant rencontre le contrevenant aussi souvent que ne l'exigent les normes relatives à la fréquence des contacts. Exiger que le contrevenant se déplace pour rencontrer le surveillant créerait des problèmes pour le contrevenant en ce qui regarde son emploi, sa famille, son plan de traitement ou ses finances personnelles. Ces normes créent des exigences qui ne peuvent être respectées et le surveillant et l'agence ne devraient pas être forcés de prétendre qu'on les respecte.

Quatre options semblent se présenter.

Option 5A.

Aucun pouvoir; les normes sont rédigées de telle façon qu'elles permettent aux responsables d'exercer leur jugement pour chacune des activités de surveillance où cela est nécessaire; les normes qui ne prévoient pas l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire l'excluent délibérément.

En vertu de cette option, on ne pourrait déroger aux normes. Celles-ci seraient plutôt formulées de façon à prévoir toutes les situations pouvant se présenter. Pour ce qui est de l'exemple donné plus haut concernant la fréquence des rencontres, la norme serait rédigée de façon à permettre la communication avec les détenus dans les régions éloignées par téléphone ou au moyen d'autres surveillants, tels des agents de police ou des bénévoles.

Option 5B.

Le pouvoir d'autoriser les dérogations est accordé par la CNLC au moment de la décision d'octroyer une libération; après la libération du contrevenant dans la collectivité, seul un membre de la CNLC peut les autoriser.

En vertu de cette option, l'équipe responsable de la gestion du cas évalue, dans le cadre de la planification pré-libération, quelles normes de surveillance, le cas échéant, paraissent irréalisables dans chaque cas, pour des motifs tels une libération dans une région éloignée. La CNLC serait informée de la difficulté et autoriserait une dérogation à la norme s'il était raisonnable de le faire sans augmenter de façon inacceptable le risque au public. Par la suite, la CNLC serait également informée chaque fois que se présenterait la nécessité d'une dérogation (par exemple si le contrevenant devait cesser de participer à un programme imposé comme condition spéciale) ou d'une dérogation qui se serait déjà produite par inadvertance ou impossibilité d'aviser la CNLC en temps utile pour obtenir l'autorisation préalable.

Option 5C.

Occasionnellement, une dérogation peut être autorisée par la CNLC, un surveillant de section, un directeur de district, un chef responsable de secteur ou leur équivalent dans les régions ou dans le secteur privé. ou Une dérogation entraînant un changement important dans le plan de surveillance dont il a été question à l'audience de mise en liberté ne serait pas possible à moins d'être autorisée par la CNLC.

Le Manuel des politiques et des procédures de la gestion des cas du SCC en usage actuellement permet de déroger, par exemple, aux normes régissant la fréquence des contacts, avec l'autorisation du surveillant de l'agent de libération conditionnelle, après une "étude en profondeur du cas"; la justification de cette décision "doit être consignée au dossier". La présente option retiendrait cette approche sauf que l'accord de la CNLC serait requis si la dérogation constituait un changement important du plan de surveillance approuvé par la CNLC à l'audience de libération. Autrement, la discrétion de déroger aux normes serait exercée par un travailleur de rang supérieur (pas le surveillant, mais un cadre intermédiaire ou un collègue de rang supérieur, après consultation avec le surveillant qui en a fait la demande).

Option 5D.

Tel que prévu à l'option 5B mais après six mois de surveillance, le pouvoir d'autoriser une dérogation est également conféré au surveillant de section, au directeur de district et au responsable de secteur.

Cette option se fonde sur la constatation que les premiers mois qui suivent la libération sont les plus critiques à la réussite ou à l'échec du contrevenant libéré en collectivité; on peut soutenir qu'une plus grande discrétion de déroger aux normes devrait être permise après cette période critique.

L'équipe de travail n'a pas encore décidé quelle position adoptée pour l'instant à cet égard. Pour lui permettre d'arriver à une conclusion, il serait bon que les employés régionaux lui fassent un exposé plus complet sur les genres de situations où, selon toute probabilité, les normes ne seront pas respectées.

Beaucoup sont d'avis qu'en principe, une norme doit être respectée en tout temps, et que si cela n'est pas le cas, la surveillance laisse à désirer. Ce point de vue encouragerait l'élaboration de normes prévoyant une grande marge de manoeuvre ou de normes énonçant essentiellement des objectifs et des principes. De l'autre côté, on trouve ceux qui estiment que les normes devraient préciser davantage comment assurer les services et qu'en vertu d'un tel régime, les circonstances exceptionnelles entraînant une dérogation à certaines normes sont inévitables.

Questions 6.

Quelles devraient être les normes dans certains domaines particuliers essentiels à la surveillance ?

Dans cette section, l'équipe de travail traite de façon détaillée plusieurs questions portant sur les normes de surveillance et en particulier, certaines questions critiques, controversées, ou difficiles à régler.

Question 6A.

Normes régissant la fréquence des contacts (FC).

Le Manuel de la gestion des cas et une annexe d'octobre 1984 du SCC énoncent les catégories de surveillance (intensive, active, périodique) applicables au contrevenant et prévoient pour chacune de ces catégories, la fréquence des contacts entre le surveillant et le contrevenant. Le manuel précise que ces normes relatives à la fréquence des contacts (FC) sont des normes minimums et "doivent être respectées dans tous les cas et dépassées lorsqu'on l'estime nécessaire."

Tous les libérés conditionnels de jour font l'objet d'une surveillance intensive; il en est de même pour tous les détenus en liberté conditionnelle totale ou en liberté sous surveillance obligatoire pendant les six premiers mois de la libération; il en est de même également pour tous les contrevenants qui ont commis ou ont tenté de commettre un crime violent, infraction pour laquelle ils ont été condamnés à la peine qu'ils purgent actuellement ou à une peine au cours des sept dernières années, ainsi que pour les contrevenants qui appartiennent à la pègre et pour tous les cas célèbres. Ces trois dernières catégories de contrevenants "doivent demeurer" dans la catégorie de surveillance intensive pendant au moins un an après la libération et plus longtemps encore si on l'estime nécessaire. Les contrevenants demeurent ensuite dans la catégorie de la surveillance active pendant trois à six mois, ou pendant six mois, s'ils sont violents ou appartiennent à la pègre ou s'il s'agit de cas célèbres. On permet la surveillance périodique pour les contrevenants ayant démontré qu'ils présentaient un risque minime. Les personnes autorisées à changer la catégorie de surveillance sont le responsable de secteur, le surveillant de section et les directeurs de district.

On a imputé aux normes minimums relatives à la FC (voir, par exemple, l'Étude du Solliciteur général sur la libération conditionnelle, 1981) la perte par le personnel des libérations conditionnelles d'un "sens de la mission" et la perception par lui d'une mise en valeur du "contrôle de la quantité". Cette façon d'aborder la question s'oppose à celle des nouvelles Stratégies de Gestion de Cas qui attachent autant d'importance à la satisfaction des besoins du contrevenant qu'à la fréquence des contacts et adopte des stratégies pour répondre aux besoins particuliers du contrevenant. Cette façon d'aborder la question s'harmonise plus avec les normes de l'ACJP à cet égard.

La question des normes relatives à la FC donne lieu à plusieurs options.

Option 6A.1.

Éliminer toutes les normes relatives à la FC et se fier aux normes établissant le contrôle de la qualité de la surveillance (tel que prévu à la Question 4).

En vertu de cette option, la fréquence approximative des contacts entre le surveillant et le contrevenant fait l'objet d'une décision au moment de la planification pré-libération, de sorte que la CNLC est au courant du type de surveillance dont elle peut s'attendre. Cette détermination approximative est précisée à la suite d'une évaluation du contrevenant après la libération de ce dernier.

Option 6A.2

Conserver les normes régissant la FC mais le placement d'un contrevenant dans une des catégories de surveillance dépendrait d'une évaluation individuelle de ses besoins et des risques qu'il pose.

Le contrevenant serait évalué au moyen d'un outil de classification tenant compte de ses besoins et du risque qu'il pose. (Le SCC met au point, à l'heure actuelle, un outil de classification permettant au surveillant d'évaluer les risques que présentent les contrevenants ainsi que leurs divers besoins). Le libéré ayant fait des progrès ou sa conduite s'étant détériorée, il est soumis à une autre évaluation à l'issue de laquelle il peut être muté dans une autre classification, entraînant une augmentation ou une diminution de la FC. La CNLC doit être informée de toute détérioration apparente du risque que présente le contrevenant.

Option 6A.3

Conserver les normes régissant la FC mais seulement pour les premiers six à douze mois de surveillance.

Cette option reprend les normes du SCC concernant la FC, sauf que le surveillant et son superviseur seraient pleinement autorisés à décider, après une certaine étape de surveillance, quelle devrait être la fréquence des contacts. Cette option se fonde sur des tendances en matière de récidive qui indiquent que c'est au cours des quelques premiers mois de la surveillance que peuvent surgir les problèmes.

Option 6A.4

Le statu quo.

Les trois dernières options exigeraient l'établissement de normes relatives à la FC. La première option permettrait au surveillant et à son superviseur de décider en dernier ressort de la fréquence des contacts. Cette option consacrerait l'évaluation professionnelle que fait le surveillant des besoins du contrevenant et des risques qu'il pose. Cette option peut ne pas être acceptable à cause de ses répercussions sur le public; certains estiment en effet que le public s'attend à savoir à peu près combien de contacts il y a entre contrevenant et surveillant lorsqu'un contrevenant est élargi du pénitencier. On doit se souvenir que les normes relatives à la fréquence des

contacts ont été introduites à la suite de la vérification d'un certain nombre d'incidents "à sensation" impliquant des personnes libérées des pénitenciers fédéraux, où l'on avait perçu comme insuffisamment fréquents les contacts entre le surveillant et le contrevenant. Les normes de FC permettent de rassurer le public que l'on voit les contrevenants à intervalles réguliers.

L'équipe de travail préfère l'option 6A.2 Les normes FC ont des usages importants, et l'équipe pense qu'elles seraient d'application plus aisées si la méthode de classification était améliorée. Si le sentiment demeure que c'est le "contrôle de la quantité" qui est encore véritablement important, l'équipe croit qu'il existe d'autres façons, préférables, pour convaincre les agents de libération conditionnelle que le SCC et la CNLC sont plutôt d'opinion que c'est la qualité du contact qui importe le plus en matière de surveillance.

L'équipe de travail reconnaît toutefois qu'un nombre important de personnes aimeraient que les normes relatives à la FC soient abolies. En effet, beaucoup estiment que ces types de normes tendent à être considérées comme un optimum plutôt que comme les conditions minimales à remplir et qu'elles n'encouragent pas la prise de décisions judicieuses dans le cadre de la gestion des cas.

Question 6B.

Que devraient prévoir les normes au sujet des contacts avec les tiers ainsi que des visites à domicile et dans la collectivité ?

Dans le cadre des normes FC, on perçoit le besoin pour le surveillant d'être présent autant que possible au sein de la collectivité, plutôt que dans son bureau, de façon à être en mesure de se faire une idée du milieu du contrevenant. Comme l'énonce l'entente administrative entre le SCC et la CNLC : "Un contact continu avec les amis et l'employeur du contrevenant, avec la police et les autres membres de la collectivité qui connaissent le comportement et les activités du contrevenant permettra au surveillant de comprendre à fond le milieu du contrevenant et de savoir quelles sont ses relations interpersonnelles à la maison, au travail et pendant ses heures de loisirs... Bien que des rendez-vous au bureau des libérations conditionnelles puissent être appropriés dans certains cas précis (c'est-à-dire entrevues disciplinaires ou séances de planification) les contacts au domicile du contrevenant et les visites dans la collectivité constituent une partie extrêmement importante de la surveillance."

L'équipe de travail convient que les contacts avec les relations du contrevenant et les visites à domicile contribuent beaucoup au processus de surveillance. L'actuel manuel du SCC précise qu'il incombe au surveillant de déterminer s'il convient de rencontrer le contrevenant au bureau, dans la collectivité ou à son domicile.

Une récente enquête du coroner à Ottawa, sur le meurtre d'une employée de maison de transition commis par une personne en libération conditionnelle, a recommandé que "davantage de rencontres devraient avoir lieu entre la personne en libération conditionnelle et le surveillant dans la communauté." Les normes ACA "exigent que l'agent sur le terrain prenne contact avec le contrevenant dans la communauté et prenne aussi contact avec les personnes et les agences qui connaissent bien le contrevenant".

Êtes-vous d'accord que les normes de surveillance devraient exiger que l'on rencontre le contrevenant dans son milieu social et qu'on prenne contact avec d'autres personnes qui le connaissent également dans ce contexte ? Si oui, les normes devraient-elles préciser la fréquence de ces contacts ? Ou devraient-elles préciser que les rencontres dans le milieu social sont préférables aux entrevues au bureau ou qu'elles devraient être plus fréquentes que ces dernières ?

Question 6C.

L'obtention et la divulgation de renseignements.

Il est essentiel pour un surveillant d'avoir des renseignements complets sur le contrevenant pour assurer une bonne gestion de cas. Cela s'applique autant au surveillant qui travaille directement pour le SCC qu'au surveillant qui travaille à contrat pour le SCC. Cette exigence s'applique aussi évidemment à la CNLC.

Les surveillants du SCC ne disposent pas toujours de renseignements complets lorsqu'ils travaillent avec un contrevenant; les résumés de nature médicale et de nature psychologique ou psychiatrique, effectués par le personnel du SCC, ainsi que les rapports d'éducation et de formation provenant d'institutions ne sont pas toujours mis à la disposition du personnel de gestion de cas au moment où une demande est faite pour une évaluation communautaire ou lorsqu'une décision de libération conditionnelle est prise.

La divulgation de renseignements sur un contrevenant aux agences privées ou provinciales semble varier de façon considérable d'une région à l'autre et selon les cas. Le manuel de gestion des cas déclare qu'un directeur de district "devrait fournir à l'agence de surveillance autant de renseignements que possible." La pratique usuelle, cependant, n'est pas de copier le dossier du cas ou de le transmettre à l'agence privée ou provinciale, mais bien d'inviter le surveillant au bureau local du SCC afin qu'il étudie le dossier et prenne des notes à cet effet. Le SCC révisé à l'heure actuelle les pratiques dans ce domaine.

L'équipe de travail pense que cette situation n'est pas idéale, et que les normes devraient peut-être établir une pratique plus saine, puisque selon nous le surveillant devrait toujours pouvoir se faire une idée aussi complète que possible de l'individu qu'il surveille.

L'enquête du coroner sur le cas Ruygrok recommandait qu'il devrait exister une définition claire des rôles et responsabilités du CRC (maison de transition) et du SCC afin d'assurer un échange complet de renseignements sur les résidents et leur programme de libération conditionnelle. On pourrait dire que c'est encore plus important dans le cas d'un contrevenant qui n'est pas dans une maison de transition, mais dans la collectivité où il est soumis à une surveillance moins fréquente. Les normes de l'ACJP énoncent, à titre de but pour les systèmes d'information en matière de libération conditionnelle, que l'information devrait être "exacte, utile, conforme aux exigences légales, et protégée contre une divulgation non autorisée". Les services de police sont parfois contre l'idée de divulguer certains renseignements aux contrevenants et aux travailleurs qui ne sont pas des agents de la paix.

Les normes de surveillance devraient-elles se référer à la qualité et à la divulgation des renseignements relatifs aux contrevenants ? Si oui, quel devrait être le libellé de ces normes ? Devraient-elles préciser sous quelle forme les renseignements seraient fournis aux organismes contractants (c'est-à-dire, résumé seulement, transmission du dossier complet, transmission du dossier sans les documents dont la divulgation n'est pas autorisé par la personne qui a fourni les renseignements) ?

Question 6D.

La disponibilité vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

Et l'ACA et l'ACJP ont une norme qui prévoit que les services de surveillance doivent être fournis "au-delà des heures de bureau normales" (ACJP) ou "24 heures par jour" (ACA). Le SCC exige en fait que les agents de libération conditionnelle soient disponibles après les heures normales de bureau, et ont satisfait à cette exigence au moyen d'un service de répondeur permettant de contacter un agent de service. Nombre des grandes agences du secteur privé utilisent le même système. Certaines agences privées donnent au contrevenant le numéro de téléphone du surveillant à son domicile; d'autres agences ont pour principe que la plupart des surveillants "ne sont pas disponibles" après les heures de bureau.

La plupart des appels en dehors des heures de bureau semblent provenir de personnes en libération conditionnelle qui cherchent à obtenir la permission de se déplacer à l'extérieur de leur secteur désigné, et d'agences policières ou de maisons de transition au sujet du comportement des contrevenants.

Le contrat d'emploi qui vise les agents de libération conditionnelle du SCC stipule que la semaine de travail normale va du lundi au vendredi et que le jour de travail normal doit être entre 7 heures et 18 heures. Ces heures donnent peu de temps aux surveillants pour voir les contrevenants ou leurs relations qui

travaillent aussi durant le jour. Elles rendent aussi difficiles les contacts avec les contrevenants pendant un congé de fin de semaine. Certains surveillants ne sont pas disposés à travailler des heures supplémentaires; le paiement des heures supplémentaires, ou un congé correspondant, n'est pas toujours disponible ou formellement approuvé.

La norme ACA propose, à titre de solution partielle à ce problème "d'utiliser des postes fractionnés, des agents de service, des systèmes de téléavertisseur et des numéros de téléphone de fin de semaine".

Une norme semblable devrait-elle être incluse dans nos normes de surveillance ?

Question 6E.

La liaison avec la police.

Les relations avec la police locale sont particulièrement importantes pour la surveillance des libérations conditionnelles. Le rôle des autorités policières dans le système correctionnel fédéral débute avec les demandes pour des rapports d'infraction et l'avis de la police au moment où le contrevenant est placé en pénitencier. Au stade préparatoire de la pré-libération, la police est consultée et si la libération est accordée on exige de la plupart des contrevenants qu'ils se rapportent à la police locale de façon régulière. Si une personne en libération conditionnelle est accusée d'une nouvelle infraction, la police en avise le bureau de surveillance. Si la libération conditionnelle est suspendue, un agent de police exécute le mandat.

Le manuel de gestion de cas du SCC exige aussi désormais que la police soit avisée dans les 48 heures de l'action du SCC en réponse à tout incident, toute arrestation ou toute accusation ayant trait à un contrevenant sous surveillance.

L'enquête du coroner sur le cas Ruygrok a recommandé que les forces policières identifient au moins une personne de liaison pour assurer la coordination des politiques et des renseignements entre le SCC, la CNLC et la police et que "la police doit immédiatement prendre contact avec l'agent de libération conditionnelle alors de service lorsqu'elle soupçonne une personne en libération conditionnelle d'être en violation de la loi ou en violation de ses conditions de libération, et tous les rapports de police concernant une personne en libération conditionnelle doivent être copiés et transmis au SCC et à la CNLC".

Les normes de l'ACA et de l'ACJP tiennent compte de cet important aspect de la surveillance. L'ACJP exige que les surveillants avisent immédiatement la police de "l'identité de toutes les personnes en libération conditionnelle, y compris les personnes nouvelles et transférées; les conditions des ordonnances de libération et les modifications apportées à ces ordonnances, y compris l'addition ou l'élimination de conditions et la péremption des ordonnances". L'ACA exige des bureaux de libération conditionnelle qu'ils collaborent avec les

policiers "dans l'arrestation de contrevenants dont l'implication dans des activités criminelles est connue ou soupçonnée". La norme 2-3151 énonce que la politique de l'agence de libération conditionnelle interdit d'utiliser des personnes en probation ou des personnes en libération conditionnelle comme informateurs, et que toute exception doit être appuyée par une politique et des procédures écrites qui précisent les critères d'exception.

Les normes devraient-elles préciser les exigences d'une liaison suffisante avec la police, telle que la communication à la police des conditions initiales de mise en liberté et des modifications de ces conditions ou des résultats des suspensions ? La police devrait-elle être informée de toute violation des conditions de la libération conditionnelle ?

Question 6F.

L'emploi des bénévoles dans le domaine de la surveillance.

Par le passé, les bénévoles ont contribué de diverses façons à aider des contrevenants libérés, et ont en fait été les pionniers dans l'établissement d'agences privées "post-institutionnelles" partout au Canada. Aujourd'hui, les agences privées emploient des personnes rémunérées, mais les bénévoles sont encore considérés comme participants importants et utiles pour assurer l'efficacité de la surveillance dans nombre de domaines des secteurs public et privé.

Les bénévoles peuvent offrir divers services : aider les personnes en libération conditionnelle à chercher un emploi, les accompagner aux rencontres AA, et agir à titre d'ami et de conseiller auprès du contrevenant sous la direction du surveillant officiel. Les bénévoles sont particulièrement utiles dans les régions éloignées où les surveillants sont peu nombreux.

L'équipe de travail pense que les bénévoles peuvent apporter une contribution extrêmement valable, même si initialement, et de façon continue aussi, le personnel de l'agence doit investir beaucoup de temps. Certaines questions sont donc soulevées quant à la sélection, la formation, les tâches et les responsabilités des bénévoles.

Les normes devraient-elles exiger que les bénévoles fassent l'objet d'une sélection exigeante et subissent un entraînement rigoureux avant de travailler avec un contrevenant ? Quelles limites, s'il y a lieu, devrait circonscrire le rôle du bénévole (par exemple, il ne devrait pas assumer le rôle de contrôle et de counselling du surveillant) ?

Question 6G.

La sélection et la formation des surveillants.

La plus importante de toutes les questions en matière de surveillance est peut-être la qualité des hommes et des femmes qui y travaillent. Comme l'a fait remarquer Frank Miller, "l'élément le plus important du service correctionnel, ce sont les gens; le deuxième en importance, ce sont les gens; et le troisième, les gens."

Les surveillants des libérations conditionnelles ont à leur actif un large éventail d'antécédents scolaires et professionnels. Tous ne commencent pas à travailler avec une solide formation théorique en casework, ou avec de l'expérience dans le travail avec les ressources et services communautaires, ou de l'expérience avec les contrevenants dans la collectivité. La formation qu'ils reçoivent peut ne pas être reliée spécifiquement au casework communautaire, ou elle peut être équivalente à une semaine ou deux de formation surveillée de travail, ou l'employé a travaillé aux côtés d'un agent d'expérience.

Lors de l'atelier à Hull, au mois de mars, le professeur Don Andrews a fait remarquer qu'il y a quelques années, on considérait comme étant les qualités les plus importantes d'un conseiller des services correctionnels l'ouverture d'esprit, la chaleur et la compréhension. Les études ont démontré cependant qu'il y a d'autres qualités qui sont tout aussi importantes - la capacité d'exercer au besoin les pouvoirs conférés, la capacité de s'appliquer à la résolution de problèmes, et la franchise dans l'expression de ses valeurs anticriminelles face au contrevenant.

Le SCC exige que les personnes engagées en tant qu'agents de libération conditionnelle aient "un diplôme universitaire dans l'une des sciences sociales ou comportementales, ou un diplôme d'études secondaires ou l'équivalent combiné à de l'expérience dans le counselling des clients des services correctionnels ou dans un travail social connexe." Les exigences cotées comprennent la connaissance "des manuels du SCC et de la CNLC, des lois et des règlements pertinents à l'emploi; des techniques d'entrevue, de counselling et d'intervention; des ressources disponibles et des agences oeuvrant au sein du système correctionnel; des éléments du système de justice criminelle". Les aptitudes cotées comprennent "la capacité d'identifier et d'analyser les besoins et d'élaborer des programmes individualisés pour les détenus ou les personnes en libération conditionnelle en utilisant le système de stratégie de la gestion de cas; capacité de coordonner, de contrôler et d'évaluer les programmes individuels, d'évaluer le comportement des détenus ou personnes en libération conditionnelle et d'en faire rapport ainsi que la capacité de faire des recommandations appropriées aux décisionnaires; la capacité de communiquer de façon efficace oralement ou par écrit". Les qualités personnelles comprennent, entre autres, "l'entregent, l'aptitude à gagner la confiance d'autrui, le fait de jouir de la confiance et du respect des contrevenants et du personnel".

Dans les domaines connexes, les normes d'embauche varient considérablement, mais elles sont souvent très exigeantes. Le ministère des Services correctionnels de l'Ontario, par exemple, exige que les nouveaux travailleurs auprès des jeunes contrevenants possèdent un baccalauréat en travail social; en fait, le volume actuel des demandes permet au Ministère de recruter des candidats possédant une maîtrise.

Les normes de l'ACJP ne précisent pas les normes minimums de sélection et d'embauche, mais exigent que l'agence ait "des politiques et procédures qui précisent la formation et les qualifications minimums pour chaque poste". Les domaines de formation générale exigés sont les suivants : théorie et principe du service correctionnel; cadre juridique des services correctionnels; programmes et ressources des services correctionnels; politiques et procédures applicables au poste; niveau d'autorisation, obligation de rendre compte et responsabilités ayant trait au poste; les compétences requises pour travailler avec les clients, y compris les groupes spéciaux; compétence en matière de communication; et mesures de sécurité. Les normes ACJP prévoient aussi un minimum d'une semaine de formation par année.

L'équipe de travail croit fermement que tous les surveillants, quelle que soit leur agence, devraient recevoir une formation intensive et approfondie en travail de surveillance. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que cette formation soit toujours fournie par les mêmes instructeurs ou le même établissement d'enseignement, elle devrait toujours comprendre les mêmes éléments de pratique fondamentale du casework : théorie behaviorale, technique d'entrevue, planification en fonction des cas, identification et résolution des problèmes, élaboration et maintien des objectifs établis dans le plan de cas, intervention de crise, exercice de l'autorité, et ainsi de suite. Seules les personnes qui passent d'un poste à un autre au sein des services correctionnels communautaires ne seraient pas tenues de recevoir cette formation.

La véritable question, cependant, est de savoir dans quelle mesure les normes de surveillance devraient poser certaines exigences en matière de normes d'embauche et de formation.

Que devraient prévoir les normes au sujet de la sélection et de la formation du personnel ? Devraient-elles porter sur la scolarité générale et l'expérience dans des domaines connexes ou préciser de façon plus exacte les conditions d'embauche ? Les références à la formation devraient-elles inclure des précisions quant à sa durée et à son contenu ? Devrait-on expressément exclure comme insuffisante la formation en poste ? Les normes devraient-elles prévoir une période d'essai suffisante pour évaluer les qualités professionnelles de l'aspirant ? Les normes devraient-elles ordonner des séances annuelles de formation permanente ?

Question 6H.

Le rôle d'intermédiaire de l'agent de libération conditionnelle.

Les agents de libération conditionnelle ne peuvent pas, comme le dit si bien un des rapports, "tout faire". Ils doivent avoir accès aux ressources communautaires existantes qui peuvent aider le contrevenant. Les ressources communautaires offertes varient, évidemment, d'une communauté à l'autre au Canada.

Dans certaines régions, les ressources qui pourraient venir en aide à la personne en libération conditionnelle ne sont tout simplement pas disponibles, et le surveillant doit adopter le rôle traditionnel de conseiller et travailleur social. Dans nombre de régions, les services sont disponibles en principe, mais trop souvent les contrevenants se retrouvent au dernier rang des nombreuses préoccupations auxquelles font face les travailleurs sociaux, qui ont déjà fort à faire dans la collectivité.

Le rôle d'intermédiaire du surveillant, permettant au contrevenant d'établir les contacts essentiels avec les services communautaires et d'en faire un usage optimal, a reçu l'appui de l'Étude du Solliciteur Général sur les Libérations Conditionnelles (1981). Ce rapport a recommandé de mettre davantage de fonds à la disposition des directeurs de district, leur permettant ainsi, par exemple, d'assumer les frais de l'aide psychiatrique aux contrevenants, d'acheter les outils de travail nécessaire à un emploi particulier, et payer des séances d'un counselling matrimonial.

L'équipe de travail accorde beaucoup d'importance au rôle d'intermédiaire du surveillant; celui-ci doit tenir à jour un répertoire des différentes ressources offertes dans la communauté, et avoir les compétences voulues pour en faire bénéficier le contrevenant.

L'ACA et L'ACJP ont établi, à l'endroit des ressources communautaires, des normes qui spécifient les relations de travail coopératif, le maintien d'un répertoire à jour, l'évaluation périodique, et, ce qui est tout aussi important, le rôle de l'agent de probation dans le développement des ressources communautaires.

Que devraient prévoir les normes au sujet du rôle d'intermédiaire ? Devraient-elles, par exemple, exiger que le surveillant fasse le dépistage des ressources communautaires et utilise ces dernières de façon efficace ? Qu'il promeuve le développement des ressources qui ne sont pas immédiatement disponibles ? Qu'il identifie les ressources dont l'efficacité devrait être évaluée ?

Question 6I.

Les discussions de cas et les rapports trimestriels.

Trois des quatre groupes de discussion au séminaire de Hull en mars 1987 ont fait rapport à la plénière sur la nécessité de prévoir des consultations et des discussions de cas périodiques entre le surveillant et son superviseur. Nous avons déjà fait brièvement allusion à cette question, lorsque nous avons parlé des normes de qualité en matière de surveillance.

Les normes de l'ACJP exigent une "rencontre du personnel" mensuelle avec le supérieur immédiat; celles de l'ACA exigent que le surveillant fasse rapport "à un superviseur désigné formé pour remplir une fonction de supervision". L'explication qu'on donne de cette norme laisse entendre que les discussions de cas régulières "peuvent fournir une formation et permettre le perfectionnement professionnel...contribuant ainsi à une efficacité maximum dans le rendement professionnel". La discussion ajoute aussi que le gestionnaire "devrait contrôler un maximum de six personnes".

Au sein du SCC, à l'heure actuelle, les discussions de cas sont généralement entreprises par l'agent de libération conditionnelle qui à la suite d'une détérioration apparente du comportement du contrevenant qui pourrait donner lieu à une entrevue disciplinaire ou à une suspension. Étant donné les autres tâches imposées aux responsables de secteur, le temps consacré aux discussions de cas est limité. Par conséquent, certains des bureaux plus importants du SCC ont des superviseurs de section chargés de cette fonction. Les superviseurs de section et les autres gestionnaires dépendent souvent des rapports trimestriels pour se tenir au courant de l'évolution des cas.

L'équipe de travail pense qu'il est important d'adopter une attitude proactive pour les discussions de cas afin d'assurer une surveillance efficace, et que dans bien des cas, les notes d'une discussion cas (avec le carnet du surveillant) constituent un dossier suffisant de la surveillance et de l'évolution du cas pour remplacer les rapports trimestriels. Tout travail superflu de rédaction devrait être réduit afin de permettre aux surveillants de consacrer leur temps au casework. Bien que les discussions de cas puissent, à l'occasion, prendre beaucoup de temps, on espère qu'une bonne partie du temps nécessaire peut être prise à même les heures que les surveillants consacraient normalement à écrire les rapports trimestriels, et que les gestionnaires passeraient à les lire.

L'équipe de travail pense que les notes prises au cours des discussions de cas constitueraient en outre un document plus dynamique et plus axé sur les objectifs, puisqu'il serait rédigé immédiatement après une discussion sur l'évolution passée et future du cas. Ces notes prendraient idéalement la forme d'un type de "contrat" entre le surveillant et le gestionnaire portant sur les activités futures dans le cas discuté. Cela ne veut pas dire que les rapports spéciaux ne continueraient pas d'être nécessaires à certains moments précis, par exemple lorsqu'un cas est transféré d'un bureau à l'autre, ou lorsque le CNLC doit être avisé d'un changement perçu en matière de risque. (Voir à la page 25 un exemple de norme sur les conférences de cas).

Un modèle à adopter pour les discussions de cas, entre autres, est la surveillance en équipe. Ce modèle est encore utilisé dans plusieurs bureaux du

Ministère des Services Correctionnels de l'Ontario. Les cas de probation individuels sont évalués par une équipe d'agents "qui ont le pouvoir de décider quelle fréquence ou type de contact est nécessaire avec le client. L'accent est mis, en fait, non pas sur les rapports réguliers ou l'intervention auprès des personnes en probation, mais plutôt sur l'obtention de services nécessaires par l'entremise des membres de l'équipe de surveillance, chacun d'entre eux se spécialisant dans l'obtention d'un certain type de service pour les clients". (Étude sur la mise en liberté sous condition, 1981).

Les normes devraient-elles exiger la tenue de discussions de cas, et si oui, devraient-elles en préciser le contenu et la fréquence? Les notes des discussions de cas pourraient-elles remplacer les rapports trimestriels sauf pour certains cas désignés? Les normes devraient-elles préciser à quel moment on doit présenter des rapports spéciaux au SCC et à la CNLC (transfert du cas à un autre surveillant, modification apparente du risque, etc.)?

Question 6J.

Les critères de suspension.

Bien que ce domaine fasse à l'heure actuelle l'objet d'une étude par la CNLC, l'équipe de travail pense qu'il est utile de l'inclure dans notre document, puisque les surveillants ont souvent exprimé le désir de voir clarifier la politique de suspension.

La Loi sur la Libération conditionnelle fait référence seulement aux trois critères généraux de la suspension: lorsqu'une violation des conditions de libération a eu lieu, afin de prévenir une violation des conditions de libération, et afin de protéger la société. Le manuel de gestion de cas du SCC ajoute qu'un mandat ne peut pas être émis seulement parce qu'un contrevenant a été accusé d'une nouvelle infraction sauf si "les éléments de l'accusation (par exemple, un revolver et un masque trouvés dans l'auto du contrevenant...) indiquent clairement la participation à une activité criminelle". À l'heure actuelle, les agents du secteur privé n'ont pas le droit d'exercer le pouvoir de suspension, et certains travailleurs privés, ainsi que d'autres, pensent qu'ils ne devraient jamais obtenir ce droit. Les surveillants provinciaux qui travaillent avec les contrevenants fédéraux ont l'autorité déléguée de les suspendre directement.

Les normes de l'ACJP exigent seulement qu'il y ait des politiques et procédures régissant la suspension. L'ACA limite l'utilisation de la "détention locale" au cas de "infractions présumées".

Les normes devraient-elles approfondir la politique et les procédures relatives

à la suspension? Devraient-elles le faire en édictant une règle générale (p. ex.: le risque que présente le contrevenant ne peut plus être contrôlé dans la collectivité) et préciser à quelle personne il est permis de déléguer l'autorité de suspendre la mise en liberté?

PARTIE E. CONCLUSION

Dans le présent document de travail, un certain nombre de questions précises ont été posées dans le but de connaître l'avis du lecteur à propos de points dont il est extrêmement important de tenir compte au moment de la rédaction des normes. Nos préférences actuelles ont été précisées dans un grand nombre de cas afin que le lecteur sache vers où nous nous dirigeons. Nous tenons toutefois à souligner que ces préférences ne sont pas immuables et que les différents points de vue qui se distingueront au cours des consultations influenceront nos délibérations.

Nous avons affirmé dans la partie C que nous avions une préférence en ce qui concernait l'approche générale des normes - soit le "Modèle C". Ce choix détermine, dans une certaine mesure, notre façon de répondre aux questions de la partie D. En donnant la préférence au modèle C, qui représente un moyen terme entre des normes minimums et des normes énonçant uniquement des objectifs et des principes, il semble que nous serions portés, par exemple, à répondre aux questions 3, 4, et 5 en choisissant l'option C.

Les lecteurs qui préfèrent un autre modèle choisiront probablement des options différentes. Par exemple, si vous choisissez le modèle A, vous répondrez probablement à la deuxième question en choisissant l'option 2A, à la troisième question, en choisissant l'option 3B ou une variante, à la quatrième question, en sélectionnant l'option 4A et à la cinquième question, en choisissant l'option 5A.

L'équipe de travail désire remercier toutes les personnes qui participeront à cet important exercice pour le temps et les efforts qu'elles y consacreront. Nous envisageons avec plaisir la perspective de recevoir vos avis par écrit et de nous entretenir avec vous personnellement au cours des prochains mois.

ANNEXE A

ÉNONCÉ DE MISSION

Partie intégrante du système de justice pénale, le Service correctionnel du Canada protège la société et, pour ce faire, assure une surveillance humaine des détenus tout en les aidant à devenir des citoyens respectueux de la loi.

MISSION

La Commission nationale
des libérations conditionnelles,
en tant que partie intégrante
du système de justice pénale,
rend de façon autonome,
des décisions judiciaires
sur la mise en liberté sous condition
et formule des recommandations
en matière de clémence.
Elle contribue à la protection
de la société en facilitant
la réintégration opportune
des délinquants comme citoyens
respectueux de la loi.